

# ACTUALIDAD CONSTITUCIONAL FRANCESA

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO  
*Universidad Complutense*<sup>1</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

En nuestra crónica anterior intentábamos describir las profundas reformas experimentadas por la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 durante sus 40 años de vigencia, alterando sustancialmente la fisonomía del régimen. Allí apuntábamos la reciente aprobación de una nueva reforma constitucional –la decimoprimer, en orden cronológico– relativa al régimen de Nueva Caledonia, registrando otras propuestas que se hallaban en distintas fases de su tramitación<sup>2</sup>.

Pues bien, esas iniciativas y sus consecuencias han centrado buena parte del debate político-constitucional francés durante el año 1998 y la primera mitad de 1999. La ya observada tendencia a la aceleración, o incluso a la «banalización» de las revisiones constitucionales<sup>3</sup>, se ha manifestado con claridad en este período que ahora comentamos, registrándose nada menos que cuatro reformas entre julio de 1998 y julio de 1999. Reformas que, por lo demás y como intentaremos mostrar, presentan un notable interés no sólo por su objeto, sino también por sus contenidos y técnicas, que las hacen merecedoras de un análisis pormenorizado.

Esa proliferación de reformas constitucionales resulta llamativa por las circunstancias en que se produce: en efecto, desde las elecciones de 25 de mayo-1 de junio

1. Agradezco la inestimable disposición y ayuda que he recibido para la elaboración de esta crónica por parte de Gwénaél LE BRAZIDEC (Universidad de París I, actualmente en Madrid) y de Rosa M.<sup>a</sup> FERNÁNDEZ RIVEIRA (Colaboradora del Departamento de Derecho Constitucional, U. Complutense).

2. Véase «La reforma constitucional en Francia», en el núm. 1 de esta Revista (1998), págs. 205 y ss., especialmente 212.

3. *Ibidem*, pág. 213.

de 1997, la izquierda (socialistas, radicales de izquierda, comunistas y verdes) es mayoritaria en la Asamblea Nacional, y respalda a un Gobierno del mismo signo. Pero, junto –y en muchas ocasiones, frente– a ella se encuentra un Presidente que lidera las fuerzas de centro y derecha democrática («mayoría presidencial»), así como una mayoría senatorial dominada por estas mismas fuerzas, como ha ocurrido siempre en la V República. Algún autor ha dicho que «en buena lógica, si existe un período que parezca *a priori* impropio para la reforma, es el de... la cohabitación». Sin embargo, ese apriorismo lógico se ve desmentido por los datos, que muestran que en tales momentos los cambios emprendidos o culminados son numerosos<sup>4</sup>.

En cualquier caso, y a pesar de su relevancia, estas revisiones constitucionales no agotan el debate político y constitucional: otras cuestiones han alcanzado un gran eco, incluso internacional, y merecen ser igualmente objeto de atención doctrinal. En torno a las mismas, y dado ese contexto político-institucional que determina la cohabitación, se han producido interesantes enfrentamientos igualmente reveladores del difícil equilibrio existente en el ordenamiento francés entre los diversos actores institucionales, en particular el Presidente de la República, el Gobierno, las dos Cámaras y el Consejo Constitucional.

Cabe así destacar, en primer lugar, el debate suscitado en torno a diversas iniciativas legislativas de la mayoría parlamentaria-gubernamental (entre otras, las leyes de nacionalidad, extranjería, reducción del tiempo de trabajo, o el pacto civil por la solidaridad, por citar las que han alcanzado mayor repercusión). En segundo término pueden mencionarse las que –como ocurre en otros ordenamientos– sitúan en primer plano el estatuto jurídico de los titulares de cargos y funciones públicas. En este sentido, pueden recordarse las dificultades –inicialmente jurídicas, luego políticas e institucionales– que han afectado al Presidente de la República, Jacques Chirac, y al del Consejo Constitucional, Roland Dumas, así como la problemática exigencia de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno, según resulta del conocido como «caso de la sangre contaminada».

En las siguientes páginas, y tras una brevísima exposición del cambiante panorama político y partidista en el que tales debates se circunscriben (II), trataremos de recoger los datos básicos de cada una de esas cuestiones: las propuestas de reforma constitucional (III), otros debates sobre propuestas de reformas legislativas (IV), y el problemático debate sobre la responsabilidad de algunos titulares de cargos públicos (V).

## II. EL PANORAMA POLÍTICO Y PARTIDISTA

Ha alcanzado justa fortuna la fórmula acuñada en su día por Maurice Duverger, quien caracterizaba el sistema de partidos francés de la Quinta República

4. Véase Guy GARCASSONE: «Surprises, surprises... Les révisions de la Constitution», en *Revue du Droit Public [RDP]*, núm. 5/6, 1998, págs. 1487-1489.

como una «cuadrilla bipolar»<sup>5</sup>, en el que las cuatro grandes fuerzas tradicionales (socialistas, comunistas, gaullistas y centristas) se veían forzadas por el sistema electoral e institucional a formar dos grandes coaliciones o polos. Pues bien, como se ha señalado, esa configuración parece ya superada y en la última década se ha iniciado una etapa de progresiva «complicación»<sup>6</sup>, que se ha visto reforzada en los dos últimos años.

Efectivamente, en el «polo» de la izquierda hoy es ampliamente mayoritario el Partido Socialista, que en las últimas convocatorias electorales desde 1997 (legislativas; regionales y cantonales de 1998; europeas de 1999) reúne cerca de un 25% de sufragios. Sin embargo, dentro del mismo campo hay que considerar además a los comunistas, a los verdes (próximos al 10%) y ya a otro nivel, menor pero no por ello insignificante, a los radicales de izquierda y al Movimiento de los Ciudadanos (liderado desde el debate acerca del Tratado de Maastricht por el antiguo dirigente socialista J. P. Chevènement, opuesto al proceso de construcción europea). Todas estas fuerzas componen, desde 1997, la «mayoría plural» que sostiene al Gobierno.

Frente a ella, en el otro «polo», las fuerzas de la «mayoría presidencial» han experimentado en los últimos meses, sobre todo a raíz de las elecciones regionales de marzo de 1998, profundos cambios cuyo alcance aún tardará en conocerse. El resultado de esas elecciones —celebradas con una fórmula electoral proporcional— situó al extremista Frente Nacional como árbitro de mayorías. De esta forma, y en gran parte en función de la aceptación o rechazo de los votos del FN, 41 de los 113 miembros originales del grupo centrista UDF en la Asamblea Nacional se escindieron en mayo de 1998, constituyendo Democracia Liberal (DL) y dejando a UDF con sólo 72 diputados. Poco más tarde, la propia UDF expulsaba de su grupo a tres de sus miembros, J. Blanc, J.-Cl. Soisson y C. Millon, elegidos como presidentes regionales gracias a los votos de FN, y mientras el primero de ellos se incorporaba a DL (lo que provocó la ruptura interna de ésta, formándose el Polo Republicano, Independiente y Liberal, PRIL: agosto de 1998), el último constituía un nuevo movimiento (*La Droite*, que venía gestándose desde abril y celebró su congreso fundacional en noviembre de 1998). Casi simultáneamente, a finales del mismo mes de noviembre, la mayor parte de los partidos integrantes de la UDF (Fuerza Democrática, Partido Popular por la Democracia Francesa, adherentes directos y el propio PRIL) acordaban su fusión y la configuración de la UDF como partido único, con la única excepción del histórico Partido Radical, el cual se mantiene como partido adherente.

Por otro lado la antigua división acerca de la construcción europea, manifestada sobre todo con ocasión del referéndum acerca de la aprobación del Tratado de Maastricht y las posteriores elecciones europeas de 1994, ha vuelto a adquirir

5. Véase, por ejemplo, Jean-Claude COLLIARD («La singularité française», en *Pouvoirs*, núm. 85, 1998, pág. 49; o «Le système de partis ou la Constitution politique de la V<sup>e</sup> République», en la *Revue du Droit Public [RDP]*, núm. 5/6, 1998, págs. 1615 y ss.); asimismo, Gianfranco PASQUINO: «La V<sup>e</sup> République vue d'Italie», en *RDP*, núm. 5/6, 1998, pág. 1887.

6. J.-Cl. COLLIARD habla de *complexification* («Le système...», cit., págs. 1.616-1.617).

protagonismo con la ratificación del Tratado de Amsterdam y las elecciones europeas de junio de 1999. De esta manera, y como en su día ocurrió en el seno del Partido Socialista con la escisión de Chevènement, se ha configurado en la derecha francesa un sector «soberanista» muy crítico con el proceso de integración en Europa, al que se ha incorporado Charles Pasqua (hasta hace pocos meses, uno de los principales dirigentes del gaullista RPR), y que en las citadas elecciones europeas se ha convertido, sorprendentemente, en la lista más votada de ese «polo» del mapa político<sup>7</sup>. Este resultado ha provocado, además, que en torno a esas figuras parezca estarse gestando actualmente una nueva formación, el *Rassemblement pour la France* (RPF).

Al margen de las fuerzas tradicionales, también el Frente Nacional se ha visto sacudido por un fuerte terremoto, que ha provocado la escisión entre los seguidores de su líder tradicional J.M. Le Pen, y los de quien fuera su secretario general, Bruno Mégret. Las elecciones europeas parecen apuntar que será el primero el que prevalezca en este ámbito, pero a un alto coste electoral.

### III. LAS PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Durante el año 1998 y la primera mitad de 1999, las cuestiones que se han planteado por esta vía pueden agruparse en los siguientes epígrafes.

A) Como ya se ha recordado, el 6 de julio de 1998 fue aprobada por el Parlamento francés la reforma constitucional relativa al régimen de Nueva Caledonia, que presenta aspectos sorprendentes, por no decir revolucionarios, tanto en su proceso de elaboración (a) como en su articulación práctica (b), en su contenido (c) y en las consecuencias de su incorporación al ordenamiento constitucional francés (d).

B) Otras reformas eran necesarias –tras la pertinente decisión del Consejo Constitucional– a fin de adecuar el texto de la Norma Fundamental al contenido de diversos tratados internacionales, permitiendo así que sean ratificados por Francia. Es el caso de la revisión exigida para la aprobación del Tratado de Amsterdam (a), así como de la que debe permitir la entrada en vigor del Tratado que crea un Tribunal Penal Internacional (b).

C) La cuarta reforma aprobada en este período es la que consagra en la Constitución el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

D) Por último, y cara al futuro, la reforma del Consejo Superior de la Magistratura está a la espera de ser aprobada definitivamente (a); mientras otras posibles

7. El *Rassemblement pour la France et l'indépendance de l'Europe* (RPFIE, lista encabezada por Ch. Pasqua y Ph. De Villiers) consiguió algo más del 13 % de los votos, quedando la lista RPR-DL algo por debajo de esa cifra, y la UDF en apenas un 9,3 %.

modificaciones surgen más o menos recurrentemente en la agenda política, con distintas expectativas de llegar a concretarse (b).

## A) LA REFORMA SOBRE NUEVA CALEDONIA: LA «SOBERANÍA COMPARTIDA»

### a) *El proceso de elaboración*

El *Journal Officiel* (J.O.) de la República publicaba el día 21 de julio la Ley Constitucional número 98-610, de 20 de julio, relativa a Nueva Caledonia. Formalmente, la reforma constitucional no parece tener gran alcance: en términos cuantitativos, se limita a restablecer el Título XIII de la Constitución (originariamente dedicado a «la Comunidad», pero vacío de contenido desde que, en los años sesenta, se independizaran los Estados que la componían; razón por la que fue derogado en 1995). El nuevo Título, bajo el epígrafe de «Disposiciones transitorias relativas a Nueva Caledonia», está integrado tan sólo por dos nuevos artículos, el 76 y el 77, y como se desprende de su propio enunciado reviste un limitado alcance, tanto desde un punto de vista temporal (al tratarse de disposiciones transitorias) como geográfico: como es sabido, Nueva Caledonia es uno de los Territorios de Ultramar (TOM) integrados en la República francesa.

La reforma era, como veremos, el resultado de un importante consenso político, y de ahí que fuese tramitada con sorprendente velocidad, obteniendo un apoyo aplastante en las diversas instancias. Así, el proyecto (presentado el 27 de mayo) fue aprobado en la Asamblea Nacional el 16 de junio por 490 votos frente a 13, registrándose tan sólo 4 abstenciones; en el Senado, el 30 del mismo mes, obtuvo 287 votos frente a 10, con 11 abstenciones<sup>8</sup>. Al día siguiente, el Presidente de la República convocó al Parlamento en Congreso para el día 6 de julio, fecha en que la reforma fue aprobada por 827 votos a favor y sólo 31 en contra, registrándose pues 858 votos sobre 885 votantes posibles<sup>9</sup>.

8. Incidentalmente, cabe señalar que la exigencia constitucional de que la reforma sea votada por ambas Cámaras «en términos idénticos» (art. 89 C.; véase nuestra ya citada crónica anterior, pág. 206), así como la inexistencia de la Comisión Mixta Paritaria (CMP) prevista en el procedimiento legislativo ordinario para tratar de armonizar la posición de la Asamblea y el Senado (art. 45), ha llevado a la aparición y progresiva consolidación de una práctica que ha sido denominada como «CMP (o «conciliación») informal» (véase Pierre AVRIL y Jean GICQUEL, «Chronique Constitutionnelle Française» [CCF], en *Pouvoirs*, núm. 87, 1998, pág. 186). En definitiva, dicho instrumento supone el acuerdo *previo* entre los ponentes de las Comisiones de ambas Cámaras, de tal modo que durante la tramitación en la Asamblea se introducen también las enmiendas propuestas por los senadores, y la Cámara alta puede así aprobar el texto «en términos idénticos» a la Asamblea.

9. En las explicaciones de voto, los 12 representantes de grupos de ambas Cámaras se declararon favorables al proyecto. Votaron a favor del mismo todos los parlamentarios comunistas, radicales de izquierda, verdes y del movimiento de los ciudadanos (69 diputados y 16 senadores); prácticamente todos los socialistas (75 senadores, y 248 de los 251 diputados: otros tres, entre ellos el Presidente de la Asamblea Nacional, L. Fabius, no participaron en la votación); y la gran mayoría de los parlamentarios de centro y derecha. No obstante, fue en este campo donde se registraron más divisiones: en el RPR, votaron sí 118 diputados sobre 140 (9 en contra, 8 abstenciones, 5 no votaron), y 79 de sus 93 senadores (10 en contra, 4 abstenciones); también lo apoyaron 67 de los 72 diputados de

A pesar de todos esos datos, que parecen responder a un asunto «menor», lo cierto es que la reforma es cualitativamente importante y profunda. Es más: como se ha escrito, los nuevos artículos «son altamente innovadores, dejando maltrechos varios principios probados, [y] creando procedimientos inéditos», hasta el punto de configurar «un Título de la Constitución que implica la derogación de los artículos y principios más importantes de la misma»<sup>10</sup>. Y ello porque, como apuntábamos antes y desarrollaremos a continuación, dichos artículos vienen a incorporar el contenido del llamado «Acuerdo de Numea», cuyo tenor, como se ha dicho con razón<sup>11</sup>, viene a alterar –incluso a subvertir– numerosos principios del Derecho Público francés y, nos atreveríamos a añadir, incluso del de otros Estados europeos, como España, en la medida en que son tributarios de las construcciones galas.

En efecto, esta revisión constitucional presenta unas características insólitas, en primer lugar, en lo que atañe al proceso de elaboración material. Más allá de los datos que revelan los apoyos parlamentarios, lo cierto es que esta reforma constituye, ni más ni menos, que un simple medio dirigido a alcanzar un fin político, como es el posibilitar un estatuto particular para Nueva Caledonia que facilite su tránsito hacia lo que se anuncia como desenlace normal del proceso: su acceso a la independencia.

La situación de Nueva Caledonia y su encaje dentro de la República francesa constituyen un serio problema político que se recrudeció y alcanzó relieve internacional en los años ochenta. Básicamente, el conflicto radica en el enfrentamiento entre la mayoría de la población, de origen europeo y partidaria de la vinculación a Francia, y la minoría polinesia que, agrupada sobre todo en torno al Frente Kanaco y Socialista de Liberación Nacional (FLNKS), persigue su independencia. Con ese fin, se adoptaron diversas medidas que culminaron en los llamados «acuerdos de Matignon» (junio de 1988) y en la subsiguiente ley de 9 de noviembre del mismo año, que contenía diversas disposiciones «preparatorias de la autodeterminación de Nueva Caledonia». Esta ley, aprobada por el pueblo francés en referéndum (6 de noviembre), disponía básicamente que los ciudadanos neocaledonios deberían pronunciarse acerca de su posible autodeterminación en un nuevo referéndum que habría de celebrarse entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre de 1998<sup>12</sup>.

la UDF (1 en contra, 3 abstenciones, 1 no votó), 57 de los 58 senadores de la Unión Centrista (el otro no votó); 27 de los 42 diputados de Democracia Liberal (8 en contra, 7 abstenciones), y 41 de los 45 senadores del grupo de «Republicanos e Independientes» (1 en contra, 3 abstenciones). Asimismo votaron a favor 1 diputado y 7 senadores no inscritos, sobre 11 (2 en contra, 1 abstención) (Los datos proceden de P. AVRIL y J. GICQUEL, «CCF», en *Pouvoirs*, núm. 88, 1999, pág. 163; véase también Didier MAUS, «La pratique constitutionnelle française», en *Revue Française de Droit Constitutionnel [RFDC]*, núm. 35, 1998, págs. 593-595).

10. Las expresiones proceden, respectivamente, de Guy CARCASSONE: *op. cit.*, pág. 1492; y de Jean-Yves FABERON: «Nouvelle-Calédonie et Constitution: La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998», en RDP, núm. 1, 1999, pág. 117.

11. J.-Y. FABERON, obra citada, págs. 113-114.

12. Vid. Jean-Jacques CHEVALLIER y Gérard CONAC: *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*. París, Dalloz, 1991 (8.ª ed.), pág. 1009.

Pues bien, llegado este momento, los representantes políticos de ambas comunidades optaron por no llevar a cabo el referéndum, alcanzando un nuevo acuerdo que, sin renunciar a ese objetivo, establecía un ritmo más pausado y, sobre todo, un período de transición hacia el mismo con importantes transformaciones jurídicas. De este modo, el Acuerdo de Numea, compuesto por un largo «preámbulo» y un «documento orientativo» que establece las directrices materiales que habrán de seguirse, fue firmado el 5 de mayo de 1998 por representantes del Gobierno (el Primer Ministro, Lionel Jospin, y el Secretario de Estado de Ultramar, J. J. Queyranne); y por los líderes de las formaciones locales, el FLNKS y el RPCR (rama caledonia del RPR y fuerza mayoritaria en este territorio). De la peculiar significación de este Acuerdo da fe el hecho de su publicación en el Boletín Oficial, que apunta ya su naturaleza no sólo política, sino normativa<sup>13</sup>. En este sentido, como señala expresamente el punto quinto del preámbulo, «los firmantes de los acuerdos de Matignon han decidido fijar conjuntamente una solución negociada, de naturaleza consensual», que «define la organización política de Nueva Caledonia para veinte años, y las modalidades de su emancipación», y cuya «puesta en práctica implica una ley constitucional, que el Gobierno se compromete a preparar con vistas a su adopción por el Parlamento». Posteriormente, el punto 6.3 del «documento orientativo» prevé la celebración, durante el año 1998, de un referéndum sobre el contenido del acuerdo, precisándose que la ley (de reforma) constitucional permitirá participar en el mismo tan sólo al cuerpo electoral restringido previsto ya en la ley de 1988.

En definitiva, y según se desprende inequívocamente de tal redacción, la ley (de reforma) constitucional aparece como un medio para permitir la ejecución del acuerdo político previo, cuyo contenido es claramente incompatible con la Constitución de 1958, según pasamos a ver.

### *b) La ley constitucional 98-610 y su puesta en práctica*

Así pues, esta reforma presenta una clara naturaleza instrumental. Su artículo primero se limita a restablecer el Título XIII de la Constitución, y los dos siguientes fijan su contenido. Concretamente, según el nuevo artículo 76 C., «se convoca a la población de Nueva Caledonia para pronunciarse sobre las disposiciones del Acuerdo firmado en Numea el 5 de mayo de 1998 y publicado en el Boletín Oficial de la República Francesa el 27 de mayo.

Serán admitidas para participar en el referéndum las personas que cumplan las condiciones fijadas en el artículo 2 de la ley número 88-1028 de 9 de noviembre de 1988», previéndose la adopción gubernamental de las medidas necesarias para la organización del escrutinio (art. 2 de la Ley constitucional).

Finalmente, el artículo 3 habilita al legislador orgánico para adoptar aquellas medidas sustanciales contenidas en el Acuerdo de Numea, que contradicen diversos principios constitucionales, abandonando a la ley ordinaria el resto.

13. JO, núm. 121 de 27 de mayo de 1998, págs. 8039 y ss.

Consiguientemente, el nuevo artículo 77 C. afirma que «tras la aprobación del Acuerdo [de Numea] en el referéndum previsto en el artículo 76, la ley orgánica, adoptada tras el informe [*avis*] de la Asamblea deliberante de Nueva Caledonia, determinará, para asegurar la evolución de Nueva Caledonia dentro del respeto a las directrices definidas por dicho Acuerdo y según las modalidades necesarias para su puesta en práctica:

- las competencias del Estado que serán transferidas, *de manera definitiva*, a las instituciones de Nueva Caledonia, el ritmo [*échelonnement*] y las modalidades de tales transferencias, así como la distribución de cargas resultante de las mismas;
- las reglas de organización y funcionamiento de las instituciones de Nueva Caledonia, y en particular las condiciones en las que ciertas categorías de actos de la Asamblea deliberante podrán ser sometidas al control del Consejo Constitucional antes de su publicación;
- las reglas relativas a la ciudadanía, al régimen electoral, al empleo y al estatuto civil consuetudinario [*statut civil coutumier*];
- las condiciones y los plazos en los cuales la población afectada de Nueva Caledonia será llamada a pronunciarse sobre el acceso a la plena soberanía.

Las restantes medidas necesarias para la puesta en práctica del Acuerdo mencionado en el artículo 76 son definidas por la ley.»

En virtud del mandato constitucional, el referéndum tuvo lugar el día 8 de noviembre de 1998, revelando el apoyo mayoritario al Acuerdo por parte de los electores<sup>14</sup>. Posteriormente, y siguiendo lo dispuesto en el artículo 77 C., fueron aprobadas las dos leyes (orgánica y ordinaria) allí previstas, previo examen por el Consejo Constitucional a instancias del Primer Ministro<sup>15</sup>. De esta manera se incorporaban al ordenamiento francés los contenidos del Acuerdo de Numea, que pasamos a analizar con mayor detalle.

### c) *El contenido de la reforma*

Según lo dicho, la reforma se limita a articular el desarrollo del Acuerdo de Numea, señalando los instrumentos necesarios y, sobre todo, salvando las evidentes contradicciones entre la Constitución y dicho pacto. En otras palabras, el Acuerdo de Numea –contrario en múltiples aspectos al ordenamiento constitucional– se implementa incluyendo en la Constitución habilitaciones expresas para que el legislador la

14. Concretamente, el 71,87 de los votantes se expresaron a favor del acuerdo, registrándose una tasa de abstención del 25,76 %.

15. La remisión al Consejo siguió vías distintas: en el caso de la ley orgánica, por aplicación de los artículos 46 y 61.1 C., que obligan al control previo de constitucionalidad de todas las leyes orgánicas; en el segundo, conforme al 61.2, que permite someter al Consejo cualquier ley «antes de su promulgación». El juez constitucional se pronunció a través de dos Decisiones (Números 99-409 y 99-410), ambas de 15 de marzo de 1999, las cuales declararon inconstitucionales algunos preceptos aislados. Finalmente, el 19 de marzo se promulgaron la Ley orgánica número 99-209 y la Ley núm. 99-210.



derogue con un alcance determinado, en aplicación de ese concreto compromiso. El propósito último no deja de estar claro: según el punto 5 del Acuerdo, en la cuarta legislatura (de cinco años) del Congreso de Nueva Caledonia se convocará un referéndum acerca de la transferencia a este territorio de las últimas competencias reservadas hasta ese momento al Estado francés, accediendo así a un «estatuto internacional de plena responsabilidad» y transformando la ciudadanía en nacionalidad. En definitiva, como afirma sin ambages el penúltimo inciso del nuevo artículo 77, se trata de «pronunciarse sobre el acceso a la plena soberanía».

Para alcanzar ese objetivo no se modifican en general las reglas constitucionales, sino que se dejan sin efecto para este supuesto particular. Y no se trata, como se infiere claramente del enunciado del nuevo artículo 77, de reglas secundarias, sino de aspectos esenciales del ordenamiento. En efecto, como se ha destacado desde una perspectiva doctrinal, este acuerdo y su consagración constitucional afectan a la noción misma de soberanía y a la ciudadanía.

En el primer aspecto, el Acuerdo de Numea señala en su preámbulo que la distribución de competencias entre el Estado y Nueva Caledonia «significará la soberanía compartida» (*souveraineté partagée*). Algo que evidentemente resulta difícil conciliar con el artículo 3 de la Constitución vigente, según el cual «la soberanía nacional pertenece al pueblo, que la ejercerá a través de sus representantes y por vía de referéndum. Ninguna sección del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse el ejercicio de la soberanía».

Ello se confirma cuando, según el mismo artículo 77 C., las competencias se transfieren *de manera definitiva* a las instituciones de Nueva Caledonia conforme al «principio de irreversibilidad» (preámbulo del Acuerdo). El ritmo de las transferencias será fijado —*ex art. 77*— por una ley orgánica, oída la Asamblea del Territorio<sup>16</sup>, pero en la práctica ese ritmo viene prefigurado en el punto 3 del Acuerdo, y además puede ser unilateralmente modulado por la Asamblea del Territorio por mayoría de tres quintas partes de sus miembros, «según el principio de auto-organización» (Preámbulo y punto 3). De tal manera que se sustrae al legislador ordinario la posibilidad de alterar ese ritmo, que sólo puede ser replanteado por las instituciones neocaledonias: en definitiva, éstas adquieren «un elemento de competencia sobre sus competencias»<sup>17</sup>.

Por otra parte, el Acuerdo declara que ciertas decisiones del Congreso de Nueva Caledonia tendrán valor legislativo (carácter de *loi du pays*: punto 2.1.3), por lo que sólo podrán ser impugnadas ante el Consejo Constitucional. Se crea así una «nueva categoría de normas legislativas», que por primera vez en el Derecho francés emana de un poder distinto al Estado central, y que se aleja de la regla general según la cual «la ley será votada por el Parlamento» (art. 34 C.)<sup>18</sup>.

16. En lo que, constituye un nuevo tipo de ley orgánica, que P. AVRIL y J. GICQUEL denominan «LO caledoniana» («CCF», en *Pouvoirs*, 88, 1999, pág. 173).

17. J.-Y. FABERON, *op. cit.*, pág. 120.

18. *Ibidem*. Por otra parte, se ha señalado correctamente que la atribución al Consejo Constitucional del control sobre estos actos implica la primera ampliación de las competencias de este órgano desde 1958 (P. AVRIL y J. GICQUEL, «CCF», en *Pouvoirs*, 88, 1999, pág. 163).

En cuanto a la ciudadanía neo-caledonia, concebida una vez más como estado transitorio en el camino hacia una nueva nacionalidad, justifica una serie de restricciones jurídicas que también resultan como mínimo sorprendentes a la luz del Derecho francés y comunitario. Ese es el caso de la limitación de derechos políticos resultante de la definición del cuerpo electoral llamado a participar en las diversas «consultas relativas a la organización política de Nueva Caledonia», que incluyen tanto los referendos inicial y final como las elecciones a las instituciones propias del territorio (punto 2.2.1). Esta limitación viene de nuevo a contradecir frontalmente un principio tan fundamental como el de que «el sufragio será siempre universal», de manera que «serán electores, en las condiciones que la ley determine, todos los nacionales franceses de ambos sexos que hayan llegado a la mayoría de edad y gocen de sus derechos civiles y políticos» (art. 3 C.). Pues bien, el Acuerdo, y su posterior articulación legislativa, establecen severas restricciones que básicamente implican una residencia mínima de 10 años en el territorio (punto 2.2.1), excluyendo así a buena parte de los habitantes del mismo, ciudadanos franceses que sólo podrán ejercer como tales en las elecciones nacionales (legislativas y presidenciales).

Otra restricción llamativa es la que afecta al ámbito laboral. En efecto, la integración de la República Francesa en el ámbito comunitario no ha impedido incluir en el Acuerdo, y respaldar en la Constitución, una serie de limitaciones difícilmente conciliables con el principio de igualdad en este aspecto de la vida humana. Porque el según el punto 2 del Acuerdo, habrán de elaborarse «disposiciones para preservar el *empleo local*», previsión que desarrolla el punto 3.1.1. De conformidad con el mismo, la primera de las competencias inmediatamente transferidas a Nueva Caledonia debe ser la relativa al derecho al trabajo (*droit à l'emploi*), de modo que sus instituciones pondrán en funcionamiento, «en colaboración con el Estado, medidas destinadas a ofrecer *garantías particulares al derecho al trabajo de sus habitantes*», para lo cual se adecuará «la regulación sobre la entrada de personas no establecidas» en este territorio. Es más: en relación con las profesiones liberales, el derecho de establecimiento podrá ser restringido para las personas no instaladas en Nueva Caledonia. Y respecto de los asalariados del sector privado, así como para la función pública territorial, debe instaurarse un régimen a fin de «privilegiar el acceso al empleo de sus habitantes».

Todas estas particularidades, políticamente acordadas y constitucionalmente garantizadas por la reforma de julio de 1998, parecen suficientemente relevantes como para prestar a la misma una atención que va más allá de la que se desprende *prima facie* de su mera formulación. Porque, además de las concretas medidas que incorpora, sus consecuencias sobre el ordenamiento francés son igualmente significativas.

#### *d) Consecuencias de esta reforma en el ordenamiento constitucional francés*

El proceso que ha culminado con la aprobación de esta reforma constitucional implica, en primer lugar, la evidente confirmación de un principio ya afirmado

anteriormente por el Consejo Constitucional, según el cual «el poder constituyente es soberano, [y] le es lícito derogar, modificar o completar las disposiciones de valor constitucional en la forma que estime apropiada; ... nada se opone a que introduzca en el texto de la Constitución disposiciones nuevas que, en el supuesto a que se refieren, deroguen una regla o principio de valor constitucional; ... [y] esta derogación puede ser tanto expresa como implícita»<sup>19</sup>. De esta forma, parece zanjarse –al menos, por el momento– el debate sobre la «supraconstitucionalidad» o, en otros términos, el control de la constitucionalidad material de las leyes constitucionales<sup>20</sup>.

Por otra parte, llama poderosamente la atención la relevancia adquirida por el Acuerdo de Numea, que por expreso mandato de la Norma Fundamental deja de ser un simple compromiso político para adquirir auténtico rango constitucional. En efecto, así se desprende inequívocamente del tenor del nuevo artículo 77, cuando afirma que «la ley orgánica... determinará, ... *dentro del respeto a las directrices definidas por dicho Acuerdo* y según las modalidades necesarias para su puesta en práctica...» Como no podía ser de otra forma, el *Conseil Constitutionnel* extrae las consecuencias de esa afirmación, integrando el texto del Acuerdo dentro del «bloque de constitucionalidad» que opera como parámetro del juicio de adecuación constitucional, y declarando inconstitucional, y por tanto sin efecto, un apartado que no respetaba un procedimiento fijado detalladamente por el Acuerdo<sup>21</sup>.

Finalmente, cabe señalar que esta reforma inicia una vía que parece destinada a ser transitada por otros territorios: la exposición de motivos del proyecto de ley constitucional asumía esta deriva al anunciar que «una tramitación análoga podrá seguirse a fin de favorecer la evolución institucional de otros Territorios de Ultramar». Y, en efecto, esa fuerza expansiva parece ser inmediata: el 10 de junio de 1999 la Asamblea Nacional ha adoptado, en primera lectura, un proyecto de ley constitucional presentado en el mes de mayo y que, además de añadir un nuevo párrafo al artículo 77 para resolver una duda suscitada por el Consejo Constitucional en su examen de la ley orgánica de Nueva Caledonia, reproduce buena parte del esquema para el gobierno de la Polinesia francesa. De este modo, se introduciría en la Constitución un nuevo Título (el XIV: «Disposiciones relativas a la Polinesia francesa»), compuesto por un único artículo (el 78), según el cual una ley orgánica, adoptada tras ser oída la Asamblea polinesia, garantizará la autonomía de este territorio (el cual, se afirma expresamente, «se gobierna libre y democráticamente *en el seno de la República*»), regulando la transferencia de competencias a

19. Decisión 92-312 de 2 de septiembre de 1992 (Maastricht II), Considerando núm.19.

20. Véase nuestra crónica anterior, en *TRC*, núm. 1, pág. 213.

21. Se trata, concretamente, del párrafo 4 del artículo 217 de la ley orgánica, el cual preveía que en caso de que el referéndum que ha de convocarse entre el 2014 y el 2019 registrase un resultado contrario a la independencia del territorio, debería celebrarse una nueva consulta; y en el supuesto de que en ésta se obtuviese el mismo resultado, debería convocarse a una Comisión de los firmantes del Acuerdo a fin de examinar la situación creada. Sin embargo, el punto 5 del Acuerdo especifica que dicha Comisión no puede intervenir más que después de tres consultas, y no de dos; por consiguiente, el Consejo declara que el párrafo en cuestión «ha ignorado la obligación que el artículo 77 C. imponía al legislador orgánico de respetar las directrices definidas por el Acuerdo».

sus instituciones. Éstas podrán, por su parte, aprobar *lois du pays*, sometidas al control del Consejo Constitucional, en las cuales se fijarán las reglas relativas a la «ciudadanía polinesia», a las consecuencias de ésta «en materia de acceso al empleo, derecho al establecimiento para el ejercicio de una actividad económica», etc.

## B) LA ADAPTACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A LOS TRATADOS INTERNACIONALES

El proceso de creciente globalización que se experimenta en nuestros días en diversos sectores de la realidad política, económica, etc. encuentra también su manifestación en el ámbito jurídico-constitucional. En este sentido, a las ya conocidas transformaciones derivadas de la integración europea, se unen otras necesarias para responder a nuevas demandas que aparecen en el ámbito internacional. De ahí que la Constitución francesa haya experimentado, en menos de un año, dos reformas exigidas por los compromisos internacionales adoptados por Francia.

### a) *El Tratado de Amsterdam*

#### 1) La necesidad de revisar la Constitución

Como apuntábamos en nuestra crónica anterior, el Consejo Constitucional declaró, en su Decisión 97-394, de 31 de diciembre de 1997, y en línea con la jurisprudencia establecida ya en las decisiones de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea (Maastricht I, II y III), que el Tratado de Amsterdam contenía algunas disposiciones incompatibles con la Constitución francesa, por lo que su ratificación por parte de Francia requería la previa reforma de ésta.

La reforma constitucional de junio de 1992, respondiendo a las mencionadas decisiones de aquel año, otorgó un respaldo constitucional genérico al proceso de integración europea (art. 88-1: «la República participará en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea...»). Sin embargo, a efectos de hacer compatible ese proceso con el ordenamiento francés, salvaguardando las denominadas «condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional», las transferencias de competencias que afectan a dichas condiciones requieren una habilitación específica. Tal habilitación se concedió en 1992 «a condición de reciprocidad y conforme a las modalidades previstas por el Tratado de la Unión Europea firmado el 7 de febrero de 1992», en lo que afecta «al establecimiento de la Unión Económica y Monetaria» (88-2), al «cruce de las fronteras exteriores» de la Unión (88-2), y al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos nacionales de otros Estados miembros de la Unión en las elecciones municipales (88-3)<sup>22</sup>.

22. Véase nuestra crónica anterior, cit., págs. 209-210. Incidentalmente, aunque no pueda ser aquí objeto de mayor atención, cabe señalar que el Consejo Constitucional, en el preceptivo examen previo de la ley orgánica núm. 98-404, de 25 de mayo de 1998, que desarrolla el artículo 88-3 otorgando a los ciudadanos comunitarios el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales.

Pues bien, el examen del Tratado de Amsterdam por parte del juez constitucional (planteado conjuntamente, por vez primera en la historia de la V República, por el Presidente de la República y el Primer Ministro) reveló que algunos de sus extremos implicaban transferencias de competencias que afectan a «las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional», sin estar cubiertas por el artículo 88 de la Constitución<sup>23</sup>. Concretamente, la cobertura de este último se proyectaba en dos sentidos distintos: de una parte, en sentido material, alcanzando a la transferencia de ciertas materias allí mencionadas; de otra, en sentido procedimental, extendiéndose tan sólo sobre dichas materias en tanto se transfiriesen según «las modalidades previstas por el TUE».

El Consejo resolvió que la incompatibilidad entre las disposiciones del Tratado y la Constitución francesa afectaba, sobre todo, a este último sentido, referido pues a «las modalidades» de la transferencia competencial. Porque si bien es cierto que, en sentido material, el Tratado de Amsterdam prevé «transferencias de competencias... en materia de asilo, de inmigración y de cruce de fronteras interiores que afectan al ejercicio de la soberanía nacional y no entran en el campo de habilitación previsto por el artículo 88-2 de la Constitución» (Considerando 21), no lo es menos que lo que determina la declaración de inconstitucionalidad, y el alcance de la misma, es el procedimiento de adopción de decisiones o, en otros términos, las modalidades de ejercicio de las competencias transferidas.

En efecto, inmediatamente después de apreciar que la transferencia de las materias citadas no está cubierta por el 88-1 C., el juez constitucional señala que ello no afecta a «las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional... durante el período transitorio de cinco años a contar desde la entrada en vigor del Tratado», ya que en ese tiempo «las decisiones del Consejo serán adoptadas por unanimidad», y «los Estados miembros conservarán el poder de iniciativa» (Cons. 23). Ahora bien, tras ese período transitorio, «el Consejo decide a propuesta únicamente de la Comisión, perdiendo así los Estados miembros su poder de iniciativa»

resaltaba que «el artículo 88-3 de la Constitución ha subordinado expresamente la constitucionalidad de la ley orgánica prevista para su aplicación a su conformidad con las normas comunitarias». Por tanto, «resulta de la voluntad misma del constituyente... que la ley orgánica... respete tanto el párrafo primero del artículo 8 B del Tratado... como la directiva del 19 de diciembre de 1994 adoptada por el Consejo de la Unión Europea para la aplicación de este derecho», de manera que el parámetro utilizado para apreciar la constitucionalidad o no de la ley debe incluir tanto el derecho comunitario originario como el derivado (Decisión n.º 98-400, de 20 de mayo de 1998, Considerando núm. 4). De esta manera, como también ocurría en el supuesto de Nueva Caledonia, el mandato expreso del constituyente sirve para ampliar el «bloqueo de constitucionalidad». De cualquier forma, por las específicas circunstancias que concurren en este caso, esta decisión no implica en realidad una ruptura con la jurisprudencia tradicional del Consejo, según la cual «no le corresponde examinar la conformidad de la ley [francesa] con las estipulaciones de un tratado o acuerdo internacional», tesis que se reafirma casi simultáneamente, por ejemplo, en la Decisión núm. 98-399, de 5 de mayo (véanse los comentarios de Annabelle PENA-GAÏA en *RFDC*, núm. 35, 1998, págs. 633-635; y de Dominique Rousseau, en *RDP*, núm. 1, 1999, págs. 56-59; así como la «CCF» de P. AVRIL y J. GICQUEL, en *Pouvoirs*, núm. 87, 1998, pág. 194).

23. Sobre esta decisión, pueden verse los comentarios de Patrick GAÏA, en *RFDC*, núm. 33, 1998, págs. 141-156; François LUCHAIRE: «Le traité d'Amsterdam et la Constitution», en *RDP*, 1998, págs. 331-350. En castellano, véase Pierre BON: «El Tratado de Amsterdam ante el Consejo Constitucional francés», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, (*REDC*), núm. 53, 1998, págs. 237-265.

y, «sobre todo», las decisiones no se adoptarán por unanimidad porque bastará una simple decisión unánime del Consejo para que todas o algunas de las medidas que hayan de tomarse en esos ámbitos puedan «ser adoptadas por mayoría cualificada según el procedimiento llamado de *codecisión*», de manera que «tal paso de la regla de la unanimidad a la de la mayoría cualificada... no necesitará, en su momento, de ningún acto de ratificación o de aprobación nacional, y no podrá ser así objeto de control de constitucionalidad». Por todo lo cual, podrían verse «afectadas las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional», y se declara que la cláusula examinada (segundo párrafo del art. 73 O) es «contraria» a la Constitución (Cons. 24-26).

Distinto es el caso en lo que atañe al cruce de fronteras exteriores de los Estados miembros: el Consejo Constitucional reconoce la existencia de fundamento constitucional para su transferencia *ex* artículo 88-2 C. Sin embargo, la inconstitucionalidad surge otra vez por las modalidades de ejercicio, y concretamente por «el paso automático a la regla de la mayoría cualificada y al procedimiento de *codecisión*, al término de un período de cinco años tras la entrada en vigor del Tratado». Ello conduce, de nuevo, a considerar que de esa forma pueden verse afectadas las condiciones de ejercicio de la soberanía nacional, y por tanto a declarar «contrario» a la Constitución el cuarto párrafo del artículo 73 O (Considerandos 27-29).

En definitiva, «el objeto de la censura del Consejo Constitucional es claro... [es] el abandono de la regla de la unanimidad y el paso al principio de la mayoría cada vez que se trata de competencias transferidas que afectan al ejercicio de la soberanía nacional»<sup>24</sup>; en otros términos, «no es la transferencia de competencias por sí misma la que es contraria a la Constitución, sino las modalidades de su ejercicio por la Comunidad. Si este ejercicio requiere unanimidad, la transferencia no es contraria a la Constitución; lo es si requiere la mayoría cualificada y el procedimiento de *codecisión*», por lo que «la decisión tiene el mérito de precisar con claridad las consecuencias de la opción entre la unanimidad y la mayoría»<sup>25</sup>. A la postre, el Consejo se limita a afirmar la inconstitucionalidad de «dos párrafos de un mismo artículo», que no suponen más que «algunas líneas del Título III A insertado por el Tratado de Amsterdam»<sup>26</sup>. Pero, en cualquier caso, la consecuencia es la misma: «La autorización para ratificar mediante una ley el Tratado de Amsterdam sólo puede otorgarse después de una revisión de la Constitución».

## 2) La ley constitucional 99-49, de 25 de enero de 1999

El pronunciamiento del Consejo Constitucional obligaba pues a reformar la Constitución. Ciertamente, cabían diversas opciones que afectaban, en primer lugar, al procedimiento a seguir: los dirigentes más reacios a la evolución de la

24. P. BON, *op. cit.*, pág. 263.

25. F. LUCHAIRE, *op. cit.* en *RDP*, 1998, págs. 339 y 332.

26. PATRICK GAÏA, en *RFDC*, núm. 33, 1998, pág. 144.

Unión Europea, al margen de su adscripción partidista concreta, se inclinaban por la vía del referéndum (así, Charles Pasqua –RPR–; R. Hue –PCF–; o J.P. Chevènement –MDC), pero finalmente prevaleció la tesis mayoritaria, partidaria de una reforma aprobada por el Parlamento reunido en Congreso. Respecto al fondo de la reforma, cabía en síntesis seguir el precedente de 1992, limitándose a añadir un precepto cuyo único objeto fuese superar las discrepancias entre la Constitución y las disposiciones contrarias a la misma; o bien optar por una disposición de carácter general, que como hace el artículo 93 de la Constitución española autorice todas las transferencias realizadas en el marco de la integración europea. La opción tiene consecuencias claras: si «esta última solución presenta la ventaja de resolver el problema de una vez por todas», también es verdad que «en sentido inverso, tiene el inconveniente de dar en alguna medida un cheque en blanco a los negociadores de Bruselas y de no permitir al soberano, en cada fase de la construcción europea, pronunciarse al respecto con conocimiento de causa»<sup>27</sup>.

No resulta por tanto sorprendente que los actores políticos se inclinasen por la solución ya adoptada en 1992. Así pues, el Consejo de Ministros aprobó, el 29 de julio de 1998, el correspondiente proyecto de ley constitucional, que con algún añadido fue aprobado en primera lectura y en idénticos términos por la Asamblea Nacional (el 1 de diciembre) y el Senado (el 17 del mismo mes). En este caso, las tensiones ya apuntadas se mostraron con cierta claridad, de manera que en la Asamblea el proyecto obtuvo 469 votos a favor, y 66 en contra; mientras que en el Senado la mayoría fue de 240 votos frente a 34. Finalmente, el Congreso reunido en Versalles el 18 de enero aprobó la revisión constitucional, por una mayoría igualmente amplia, y la ley constitucional fue promulgada el día 25 de enero de 1999, publicándose el 26 en el *Journal Officiel*<sup>28</sup>.

La ley modifica los artículos 88-2 y 88-4. En el primero, se elimina la referencia a «las normas sobre cruce de fronteras exteriores», de manera que su primer párrafo se limita a otorgar el consentimiento para transferir las «competencias necesarias para el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria europea», siempre «con reserva de reciprocidad y conforme al procedimiento previsto» por el TUE. Además, se añade un segundo párrafo, según el cual «con la misma reserva, y conforme al procedimiento previsto por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica europea, en la redacción resultante del Tratado firmado el 2 de octubre de 1997, puede prestarse el consentimiento para la transferencia de las competencias necesarias para la determinación de las reglas relativas a la libre circulación de personas, y a las materias conexas con la misma».

27. Cfr. P. BON, *op. cit.*, pág. 265; y Bernard RULLIER, «Droit constitutionnel institutionnel. L'application de l'article 88-4 de la Constitution», en *RFDC*, núm. 35, 1998, pág. 651 y ss.

28. Según recoge la *Revue Politique et Parlementaire (RPP)*, núms. 998 y 999, 1999, págs. 188 y 104), el *Congrès* aprobó la reforma por 759 votos contra 111, contándose entre estos últimos parlamentarios comunistas del PCF (29 diputados y 14 senadores), gaullistas del RPR (20 y 23, respectivamente), socialistas del PS (4 y 1) y diez diputados del grupo Radical, Ciudadano y Verde (RCV), que reúne a los aliados del PSF.

Asimismo, y por iniciativa de la Asamblea Nacional, la reforma amplía el alcance del artículo 88-4, que desde 1992 obligaba al Gobierno a presentar a ambas Cámaras «las propuestas de actos comunitarios que comporten *disposiciones de naturaleza legislativa*», de manera que las Cámaras pudiesen votar resoluciones relativas a las mismas, conforme a los procedimientos que reglamentariamente estableciesen. Con la reforma de enero de 1999, la aprobación de las nuevas transferencias en favor de la Unión se acompaña de una mayor capacidad del Parlamento francés para pronunciarse sobre los asuntos comunitarios. A tal efecto, la obligación gubernamental de comunicar a las Cámaras las propuestas de actos comunitarios se amplía a «los proyectos o proposiciones de actos de las Comunidades europeas y de la Unión Europea que comporten disposiciones de naturaleza legislativa. *Igualmente puede someterles los restantes proyectos o proposiciones de actos, así como todo documento procedente de una institución de la Unión Europea*»<sup>29</sup>. De esta manera, se posibilita el que las Cámaras voten resoluciones «sobre los proyectos, proposiciones o documentos mencionados en el párrafo precedente».

Salvados por este procedimiento los escollos que en su día señalara el Consejo, el legislador aprobó la ley número 99-229, de 23 de marzo, cuyo artículo 1 autoriza «la ratificación del Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, modificando el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y ciertos actos conexos». A ese inciso, que era el único contenido en el proyecto de ley inicialmente aprobado por el Gobierno, se incorporó un segundo artículo, según el cual «La República francesa expresa su determinación de intentar que se realicen, más allá de las estipulaciones del Tratado de Amsterdam, progresos sustanciales en la vía de la reforma de las instituciones de la Unión Europea, a fin de hacer su funcionamiento más eficaz y más democrático, antes de la conclusión de las primeras negociaciones de adhesión»<sup>30</sup>.

### *b) El Tratado sobre el estatuto del Tribunal Penal Internacional*

A fines de 1998, concretamente el 24 de diciembre, el Presidente de la República y el Primer Ministro volvían a ejercer conjuntamente la facultad de requerir al Consejo Constitucional para que declarase si Francia podía ratificar el Tratado que establece el Tribunal Penal Internacional (TPI) sin revisar previamente la Constitución. El juez constitucional resolvió, por su Decisión 98-408 de 22 de enero de 1999, que «la autorización de ratificar el Tratado... exige una revisión de la Constitución». Las razones que justificaban esa declaración, que creemos interesantes no sólo para el ordenamiento francés, fueron las siguientes:

29. Las cursivas son nuestras.

30. Dicho artículo fue incorporado por el Gobierno, único sujeto capaz de introducir enmiendas en proyectos de ratificación de Tratados, tras consultar con los grupos políticos parlamentarios (*cfr. Le Monde*, 12 de febrero de 1999).



1º) En primer lugar, según el artículo 27.1 del Tratado, éste «se aplica a todos de forma idéntica, sin ninguna distinción fundada sobre la categoría oficial. En particular, la cualidad oficial de Jefe de Estado o de Gobierno, de miembro de un Gobierno o de un Parlamento... no exime en ningún caso de la responsabilidad penal» en los términos del Tratado, «ni constituye como tal un motivo de reducción de la pena». En consecuencia, el Consejo consideró que esa disposición «es contraria a los regímenes particulares de responsabilidad» fijados por la Norma Fundamental de 1958, en varios de sus artículos: el 26 (inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios); el 68 («el Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones más que en caso de alta traición. Sólo podrá ser acusado por las dos Cámaras, que deberán pronunciarse en los mismos términos en votación pública y por mayoría absoluta de los miembros que las compongan; es juzgado por el Alto Tribunal de Justicia»); y el 68-1 (fuero especial de los miembros del Gobierno por los delitos realizados en el ejercicio de sus funciones, ante el Tribunal de Justicia de la República).

2º) Por otra parte el principio de complementariedad entre el TPI y las jurisdicciones penales nacionales suscita otro motivo de conflicto, dado que aquél podría resultar competente en supuestos cubiertos en el ámbito nacional por la aplicación de una ley de amnistía o por las reglas internas en materia de prescripción; de modo que «Francia... podría ser llevada a detener y a remitir al Tribunal a una persona por razón de hechos cubiertos, según la ley francesa, por la amnistía o la prescripción». La consecuencia es que «en esas condiciones, se atentaría contra las condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional».

3º) Por último, el artículo 99.4 del Estatuto del TPI permite también ciertas actuaciones de investigación del fiscal (*procureur*) sin la presencia de las autoridades del Estado requerido y en territorio del mismo, lo cual igualmente se considera como susceptible de atentar contra dichas «condiciones esenciales de ejercicio de la soberanía nacional».

En consecuencia, el Gobierno optó –como hizo ya ante los Tratados de Maastricht y Amsterdam– por la solución posiblemente más sencilla, evitando entrar en concreciones que pudiesen suscitar controversia. A tal efecto, elaboró un proyecto de ley constitucional (registrado en la Asamblea Nacional el 11 de marzo) que añadía al texto de la Constitución, dentro del Título VI dedicado a «Los Tratados y Acuerdos internacionales», un nuevo artículo (53-2), que respalda en general todas las excepciones derivadas del Tratado concreto, al aseverar que «La República podrá reconocer la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional en los términos previstos por el Tratado firmado el 18 de julio de 1998». El proyecto fue aprobado el 28 de junio por el Parlamento reunido en Congreso con 858 votos a favor y sólo 6 en contra, convirtiéndose así en la ley constitucional 99-568, de 8 de julio<sup>31</sup>.

31. JO, 9 de julio de 1999. Los votos contrarios procedían de 2 diputados RPR y de 4 senadores (2 RPR, 1 UC, 1 no inscrito: *Le Monde*, 30 junio).

## C) LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

La cuarta modificación experimentada por la Constitución francesa en este período fue aprobada por el Parlamento convocado en Congreso en la misma sesión que la anterior, esto es, el día 28 de junio. En esta ocasión, y a diferencia de las anteriores, se trata de una reforma de alcance general que afecta a valores sustantivos, dando lugar a un debate entre dos concepciones políticas distintas, sostenidas cada una por una de las Cámaras, lo que explica que la aprobación definitiva requiriese tres lecturas en la Asamblea Nacional, después de que el Senado rechazase en dos ocasiones el texto inicialmente aprobado por aquélla. Finalmente, el acuerdo se plasmó en un texto notablemente distinto del original.

La reforma responde sobre todo a la constatación de una realidad palmaria, que afecta particularmente a la vida política francesa, donde la desigualdad entre hombres y mujeres es mucho mayor que en otros países democráticos occidentales<sup>32</sup>. Esta situación, calificada como «no sólo anormal, sino inicua»<sup>33</sup>, obedece a razones diversas, entre las cuales suele mencionarse un sistema electoral mayoritario que, en la medida en que favorece la presencia de «notables», opera objetivamente como un factor de mantenimiento de los esquemas de poder e influencia más tradicionales, sin perjuicio desde luego de que ello sea favorecido, o al menos permitido, por una mentalidad social determinada. Cuando el legislador intentó actuar directamente en esta materia, imponiendo cuotas por sexo o directamente la paridad entre hombres y mujeres, se vio frenado por el Consejo Constitucional, que consideró que tales propuestas contravenían la Constitución<sup>34</sup>.

Pues bien, tras las elecciones de 1997, el nuevo Primer Ministro, Lionel Jospin, anunció en su declaración de política general (19 de junio de 1997) su intención de actuar sobre este campo de la única manera en que, habida cuenta esa jurisprudencia constitucional, era posible hacerlo. En consecuencia, justo un año después (el 18 de junio de 1998), el Gobierno remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley constitucional relativo a la igualdad entre las mujeres y los hombres. Tras algunas dudas<sup>35</sup>, el proyecto optó finalmente por añadir al artículo 3

32. Baste decir que de los 898 miembros (diputados y senadores) del Congreso que aprobó la reforma, sólo 81 (es decir, un 9 %) son mujeres (datos procedentes de la intervención de la diputada del RPR Mme. Zimmermann en el turno de explicación de voto sobre el proyecto de reforma, consultado a través de Internet: [www.sénat.fr](http://www.sénat.fr)).

33. Laurent FABUIS, Presidente de la Asamblea Nacional, en *Pouvoirs*, núm. 87, 1998, pág. 150.

34. Primero, en su Decisión núm. 82-146, de 18 de noviembre de 1982, respecto de la ley que modificaba el Código electoral para las elecciones locales (cuota por sexos); últimamente, esa misma doctrina fundaba, «en l'état actuel des normes constitutionnelles», la Decisión núm. 98-407, de 14 de enero de 1999, relativa a una ley sobre la elección de los Consejos regionales (*vid. infra*, apartado IV.B.b), anulando la obligación impuesta a las candidaturas de garantizar la paridad entre hombres y mujeres.

35. Inicialmente, parecía que el proyecto iba a incluir esta materia en el artículo 34 (materias reservadas a la ley aprobada por el Parlamento): véanse L. FABUIS, *loc. cit.*; *Le Monde*, 15 de mayo y 5-6 de julio de 1998, o nuestra crónica anterior: *TRC*, 1, 1998, pág. 212.

(que consagra la soberanía nacional y el sufragio universal, igual y secreto) un inciso según el cual «la ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos y funciones»<sup>36</sup>.

Casi seis meses más tarde, el 15 de diciembre, la Asamblea Nacional aprobaba en primera lectura un texto levemente diferente al presentado por el Gobierno, según el cual «la ley *determinará las condiciones en las cuales se organiza* el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos *electorales* y a las funciones *electivas*»<sup>37</sup>. Sin embargo, en algunos sectores conservadores partidarios de mantener el sistema electoral vigente, sobre todo en las elecciones a la Asamblea Nacional, esa habilitación al legislador suscitó el temor a que la mayoría pudiera eventualmente utilizarla para imponer cuotas electorales por sexo, o para «proporcionalizar» la fórmula electoral, considerando que las listas son más adecuadas para asegurar la incorporación de mujeres a las candidaturas. De ahí que el Senado aprobase, el 26 de enero del año en curso, un texto distinto, obligando a proceder a una nueva lectura (el 16 de febrero, en la Asamblea; el 4 de marzo, en el Senado) en la que, nuevamente, se constató el desacuerdo de ambas Cámaras. Finalmente, la Asamblea aprobó el 10 de marzo, en tercera lectura y sin modificaciones, el texto aprobado por el Senado en su segunda lectura, que pudo así someterse al Parlamento en Congreso el día 28 de junio de 1999. En esta ocasión, la propuesta obtuvo una mayoría casi aplastante (741 votos a favor, 42 en contra y 48 abstenciones), pasando a ser la ley constitucional 99-569, de 8 de julio<sup>38</sup>.

La ley constitucional adoptada tiene dos artículos: por el primero, se añade al artículo 3 C. un inciso según el cual «La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos *electorales* y a las funciones *electivas*». El segundo completa el artículo 4 C.<sup>39</sup>, incorporando un último apartado que señala que los partidos políticos «contribuyen a la puesta en práctica del principio enunciado en el último inciso del artículo 3, en las condiciones determinadas por la ley».

De este modo, el texto viene a «desdoblar» el aprobado inicialmente por la Asamblea Nacional. Efectivamente, se mantiene el nuevo inciso del artículo 3, en términos muy parecidos a los originarios del proyecto, con algún matiz incorporado en la Asamblea. Sin embargo, una vez establecido ese principio general, la habilitación directa al legislador para «determinar las condiciones en que tal igual acceso se organiza» deja paso a otra, que podríamos considerar «indirecta», conforme a la cual el legislador puede fijar tan sólo las condiciones en que los

36. Didier MAUS, «La pratique constitutionnelle française», en *RFDC*, núm. 35, 1998, pág. 597. Cabe señalar que el Presidente de la República, J. Chirac, pareció siempre respaldar la reforma (*vid. Le Monde*, 15 de mayo de 1998, pág. 8).

37. Las cursivas, que reflejan los cambios respecto del texto anterior, son nuestras.

38. *JO*, 9 de julio. Según *Le Monde* (30 de junio de 1999), votaron en contra 12 diputados (3 RPR, 4 UDF, 5 DL) y 30 senadores (14 RPR, 5 de la Unión Centrista, 8 Republicanos e Independientes, 1 RDSE, 2 no inscritos).

39. Según el cual «los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Se crean y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia».

partidos contribuyen a la puesta en práctica del principio. Se asegura así que en última instancia son los partidos los responsables de contribuir a la realización del principio, conservando pues un cierto margen de acción que debe ejercerse dentro del marco previsto por el legislador, el cual a su vez no puede ignorar que la formación y actividad de los partidos deben ser, por mandato constitucional, libres.

#### D) LAS REFORMAS PENDIENTES Y POSIBLES

##### a) *El Consejo Superior de la Magistratura*

Menos suerte han tenido otras iniciativas. Entre ellas, cabe destacar la relativa al Consejo Superior de la Magistratura (CSM), la primera de cuantas aquí hemos visto en iniciar su tramitación, pero que aún no ha sido definitivamente aprobada. En efecto, dentro del proyecto —compartido por el Gobierno y el Presidente de la República— de proceder a una amplia reforma de la justicia, ocupaba un lugar importante la modificación de la composición, estructura y funciones del CSM<sup>40</sup>. En consecuencia, tras una serie de trámites previos en los que se hizo patente el acuerdo entre Presidente y Gobierno, el 15 de abril se remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley constitucional de reforma del artículo 65 (producto, a su vez, de la ley constitucional 93-952, de 27 de julio de 1993), cuyos puntos principales eran los siguientes<sup>41</sup>:

1. La Presidencia y la Vicepresidencia del Consejo siguen recayendo en el Presidente de la República y en el Ministro de Justicia, respectivamente.

2. La estructura creada en 1993, basada en la existencia de dos Salas —una competente para los Magistrados de la carrera judicial (*Magistrats du siège*), y la otra para los Magistrados de la carrera fiscal (*Magistrats du parquet*)—, dejaba paso a un órgano único, que integraba a unos y a otros.

3. La composición también variaba: desde 1993, cada Sala (judicial o fiscal) está compuesta por unos miembros comunes (el Presidente de la República y el Ministro de Justicia; además de un Consejero de Estado, designado por el Consejo; y tres personalidades, ajenas al Parlamento y a la magistratura, designadas, respectivamente, por los Presidentes de la República, de la Asamblea Nacional y del Senado); y otros específicos de cada Sala (cinco Magistrados de la carrera que corresponda, y uno de la otra).

Pues bien, en el proyecto de reforma el órgano único estaría compuesto por los mismos Presidente y Vicepresidente, además de diez Magistrados de ambas carreras (*elegidos*), el Consejero de Estado y diez personalidades no pertenecientes

40. Para más información sobre el alcance de esta reforma global, véase el *Rapport de la Commission de réflexion sur la justice* (París, La documentation française, 1997), y en España la «noticia» sobre el mismo publicada por Ana M.<sup>a</sup> OVEJERO PUENTE en la *REDC* (núm. 52, 1998, págs. 342-346).

41. El texto del proyecto puede consultarse en Didier MAUS, «La pratique constitutionnelle française», en *RFDC*, núm. 35, 1998, pág. 632.

al Parlamento ni a la magistratura, designados de la siguiente forma: *dos por cada una de las siguientes autoridades*: Presidente de la República, de la Asamblea Nacional, del Senado y del Consejo Económico y Social, y otros dos designados conjuntamente por el Vicepresidente del Consejo de Estado, el primer Presidente del Tribunal de Casación y el primer Presidente del Tribunal de Cuentas.

4. En cuanto a sus competencias, el Consejo «unificado» mantendría las relativas al ámbito judicial (los Magistrados del Tribunal de Casación, el primer Presidente de los Tribunales de Apelación y los Presidentes de los Tribunales de Gran Instancia son propuestos por la Sala correspondiente, que debe también expresar su parecer [*avis*] conforme para el nombramiento de los demás Magistrados judiciales), incrementando las atinentes a los fiscales (cuyo nombramiento está actualmente subordinado a que la Sala correspondiente dé su parecer, mientras que el proyecto exige que éste sea *conforme*).

5. Finalmente, las competencias disciplinarias de las dos Salas son también distintas: la judicial, presidida a tal efecto por el Primer Presidente del Tribunal de Casación, decide en esa materia; sin embargo, la fiscal (presidida en este caso por el Fiscal general ante el Tribunal de Casación) sólo puede «dar su parecer». Conforme al proyecto, el Consejo en pleno (presidido por el Primer Presidente del Tribunal de Casación o por el Fiscal general ante el mismo, según los casos) asumiría competencias decisorias en ambos supuestos, configurándose como «consejo de disciplina».

El proyecto fue aprobado sin modificaciones en la Asamblea Nacional el día 3 de junio de 1998, por una amplia mayoría<sup>42</sup>. Sin embargo, el Senado lo modificó sustancialmente el día 24 del mismo mes, iniciando una nueva lectura de resultados de la cual se aprobó en términos idénticos (el 6 de octubre, en la Asamblea; el 18 de noviembre, en el Senado) un texto que recoge sustanciales diferencias con el del proyecto, casi siempre a instancias de la Cámara Alta. En definitiva, según la redacción que se propone para el artículo 65 de la Constitución, el Consejo Superior quedaría configurado, además de por el Presidente de la República y por el Ministro de Justicia, por «cinco Magistrados de la carrera judicial y cinco Magistrados de la carrera fiscal elegidos; un Consejero de Estado, designado por el Consejo de Estado; y diez personalidades no pertenecientes al Parlamento, ni a la magistratura, *ni a la función pública*. El Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado designarán a dos personalidades cada uno. El Vicepresidente del Consejo de Estado, el primer Presidente del Tribunal de Casación y el primer Presidente del Tribunal de Cuentas designarán conjuntamente cuatro personalidades».

Sin embargo, dentro de ese CSM único se recuperan las dos Salas (judicial y fiscal), compuestas cada una de ellas por el Presidente de la República y el Minis-

42. Entre los 407 votos favorables, estaban no sólo los socialistas, comunistas, y RCV (radicales, Ciudadanos y Verdes), sino también la mayoría de los diputados RPR (83) y UDF (56). En contra sólo se registraron 47 votos: 35 de Democracia Liberal, 10 RPR, 1 UDF y 1 no inscrito. Se abstuvieron 5 diputados RPR, 5 UDF, 1 DL y 10 RCV.

tro de Justicia, cinco Magistrados de la carrera correspondiente y uno de la otra, el Consejero de Estado y seis de las personalidades. Las competencias de las Salas, en materia de nombramientos y disciplina, se mantienen como en el proyecto de ley, de tal forma que sin llegar a equipararse (dado que la Sala judicial formula las propuestas de nombramiento de los Magistrados de mayor rango dentro de la carrera, mientras que en el ámbito fiscal los puestos superiores son provistos en Consejo de Ministros), la Sala fiscal ve notablemente incrementadas sus competencias, reduciéndose por tanto la discrecionalidad del ejecutivo.

Además de esa modificación del artículo 65, que constituye el núcleo sustancial del texto, éste incorpora otros cambios menores, casi siempre a iniciativa del Senado y concebidos como complementarios de aquél. Así, el artículo 1 del texto aprobado incluye entre los actos del Presidente de la República no necesitados de refrendo (art. 19 C.) los comprendidos en el artículo 65. Por su parte, el artículo 3 presenta dos apartados, que ofrecen una curiosa técnica constitucional: por el primero, se restablece en el texto constitucional un Título XVII, bajo el epígrafe de «Disposiciones transitorias», compuesto por un único artículo (el 90) según el cual «El Consejo Superior de la Magistratura ejercerá, hasta su primera reunión con la composición resultante de la ley constitucional núm....., las competencias que le confiere el artículo 65 de la Constitución en la redacción resultante de la ley constitucional núm. 93-952, de 27 de julio de 1993». Mientras que el apartado segundo prevé que «el artículo 90 de la Constitución será derogado en la fecha de la primera reunión del Consejo Superior de la Magistratura en su composición resultante de la presente ley», de lo que resulta que este artículo 90, una vez vacío de contenido por haberse realizado las previsiones en él contenidas, quedará derogado sin necesidad de ninguna otra reforma posterior<sup>43</sup>.

Una vez aprobado el texto en idénticos terminos por las dos Cámaras, sólo resta según el artículo 89 de la Constitución de 1958 su aprobación definitiva por referéndum o, lo que parece más probable, por el Parlamento reunido en Congreso. Ahora bien, aquí se inicia el problema político dado que, desde noviembre de 1998, el Presidente de la República (que, como se ha dicho, siempre mostró un inequívoco respaldo al proyecto) se ha negado no sólo a convocar al Parlamento a tal fin, sino –lo que ha sido más polémico– a incluir este punto en el orden del día de las dos sesiones del Congreso celebradas en Versalles en enero y junio de 1999, que según hemos visto han aprobado tres cambios en la Constitución (Tratado de Amsterdam, Tribunal Penal Internacional e igualdad entre mujeres y hombres).

Al parecer, la razón de tal negativa radica en la voluntad presidencial de englobar esta modificación en la más amplia y ya mencionada reforma global de la justicia, de modo que el Presidente con su actitud intentaría subrayar el retraso sufrido por otros proyectos en el mismo ámbito, presionando para su adopción a

43. A diferencia de lo que ocurrió con las disposiciones transitorias originarias de la Constitución de 1958, que hubieron de ser expresamente derogadas por la ley constitucional 95-880, de 4 de agosto de 1995 (*vid. TRC*, núm. 1, pág. 211).

la mayor brevedad<sup>44</sup>. En cualquier caso, siendo la convocatoria del Congreso una facultad exclusiva del Presidente de la República, resulta claro que la concurrencia de diversas voluntades institucionales en el proceso de reforma está produciendo en este supuesto un claro efecto dilatorio.

### b) Otras iniciativas de reforma

Durante el período que aquí comentamos, otras materias que afectan a la Constitución han sido objeto de atención doctrinal y, en ocasiones, de iniciativas concretas. A ello han contribuido factores de naturaleza muy distinta, como la evolución de la realidad francesa e internacional, las reflexiones doctrinales con ocasión del cuadragésimo aniversario de la Constitución de octubre de 1958, o la ya mencionada situación política, con un Gobierno y una mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional que en algunas cuestiones han mantenido tradicionalmente una postura muy crítica con las instituciones de la V República. En cualquier caso, se trata de materias en las que las dificultades debidas, fundamentalmente, a la falta de consenso, han impedido que las propuestas de reforma hayan llegado a concretarse. En algunos casos, previsiblemente se producirán al menos ciertos ajustes, mientras que en otros es difícilmente concebible cualquier cambio significativo.

1) Entre estas materias, cabe mencionar en primer lugar el problema de *la compatibilidad de diversos mandatos electivos (cumul des mandats)*. Aspecto que sólo requeriría una reforma constitucional si se quisiera establecer la incompatibilidad de los ministros del Gobierno con otras funciones, además de las previstas en el artículo 23 C. (el ejercicio de cualquier mandato parlamentario, función de representación profesional de carácter nacional o empleo público o actividad profesional<sup>45</sup>). Sin embargo, el problema tal y como se plantea en la práctica institucional francesa es mucho más amplio y no se limita a los ministros: la gran mayoría de los parlamentarios ocupa, al mismo tiempo, cargos electivos o ejecutivos en el ámbito regional o local (alcaldes, concejales, presidentes o consejeros regionales...). De ahí el protagonismo de este problema en el debate institucional francés, hasta el punto de considerar que un régimen más estricto de incompatibilidades puede provocar una importante transformación de las costumbres políticas<sup>46</sup>.

44. Cfr. *Le Monde*, 24 de diciembre de 1998, p. 6; o 19 de marzo de 1999, pág. 9. También P. AVRIL y J. GICQUEL, «CCF», en *Pouvoirs*, núm. 89, 1999, págs. 186, 199 y 201. Entre esos proyectos, se cita en particular el relativo a la presunción de inocencia (aprobado en primera lectura por la Asamblea Nacional en marzo, y pendiente aún de examen en el Senado), y podría incluirse también la reciente ley núm. 99-515, de 23 de junio, que reforma el proceso penal.

45. En este sentido, la «Comisión consultiva para la reforma de la Constitución» (Comisión Vedel: ver *TRC*, n.º 1, pág. 210) proponía añadir la incompatibilidad de la condición de miembro del Gobierno con «la presidencia de un ejecutivo o de una asamblea de una de las colectividades territoriales [municipios, departamentos o regiones, o]... la función de alcalde» (*Propositions pour une révision de la Constitution*. París, La documentation française, 1993, págs. 48 y 114).

46. Véase Jean-Pierre CAMBY: «Actualité constitutionnelle: La limitation du cumul des mandats: lutte contre l'ubiquité ou contre l'hydre de Lerne?», en *Revue du Droit Public (RDP)*, 1997, págs. 1545-1551.

En ese contexto no resulta extraño que las iniciativas tendentes a una regulación más estricta de esta materia, por razones tanto teóricas como prácticas, alcancen una aceptación bastante general<sup>47</sup>. Por consiguiente, cuando el nuevo Primer Ministro, L. Jospin, anunció su intención de limitar la acumulación de mandatos, el Presidente Chirac no sólo respaldó tal propuesta, sino que se declaró incluso favorable «a una restricción a un solo mandato»<sup>48</sup>.

Poco más tarde, en abril de 1998, la intención gubernamental se concretó en dos proyectos de ley (uno, de ley orgánica, núm. 827; otro, de ley ordinaria, núm. 828) que el Gobierno remitió a la Asamblea Nacional a fin de reforzar las incompatibilidades, impidiendo en particular el ejercicio simultáneo de más de dos mandatos entre los de diputado, senador, parlamentario europeo, consejero municipal, general o de la Asamblea de Córcega. Inicialmente, la reforma comprendía un tercer proyecto, de ley constitucional, por afectar también a los miembros del Gobierno<sup>49</sup>. Sin embargo, esta idea se abandonó —probablemente para facilitar la aprobación de las iniciativas restantes—, optándose por una reforma de rango infraconstitucional, mientras que buena parte de los miembros del Gobierno Jospin dimitieron de sus mandatos territoriales<sup>50</sup>.

Según sus datos, en octubre de 1997, 322 de los 577 diputados (el 56 %) eran, al mismo tiempo, alcaldes, de ellos 116 de ciudades de más de 20.000 habitantes; 223 eran consejeros generales -16 de ellos Presidentes de Consejo general-, y 71 consejeros regionales, de los que 6 presidían el Consejo. En síntesis, 277 diputados ostentaban simultáneamente otro mandato, 250 tenían dos (número máximo, según la legislación aprobada en 1985), y sólo 47 no ocupaban ningún otro cargo. Entre los senadores, las cifras no eran muy distintas: sobre 321, 214 tenían también un mandato municipal (149 alcaldes, el 47 % de los Senadores); 162 consejeros eran generales (40 presidentes de Consejos generales), y 36 consejeros regionales (incluyendo 4 Presidentes).

47. De la relevancia conferida a este problema da buena cuenta otro dato: en la X Legislatura (1993-1997), se registraron en la Asamblea Nacional diecinueve proposiciones de ley tendentes a limitar la acumulación de mandatos; en los primeros meses de la XI (junio-octubre 1997), ya se habían presentado otras nueve (CAMBY, J.-P., *op. cit.*, pág. 1549). En el plano doctrinal, pueden verse las opiniones de diez destacados constitucionalistas sobre este tema en *Revue du Droit Public (RDP)* 1997, págs. 1551-1600: la gran mayoría de ellos (P. AUVRET, J.-M. BLANQUER, G. CARCASSONE, B. CHANTEBOUT, J.-CL. COLLIARD, C. GUETTIER, H. HUBRECHT, y MÉNY, D. TURPIN) se muestran claramente hostiles a tal acumulación, por razones de toda índole. Tan sólo J. GICQUEL parece aceptarla, sin negar tampoco la conveniencia de limitarla más. Algunos de estos autores (CARCASSONE y MÉNY) suscribieron también, junto a otros (O. DUHAMMEL, H. PORTELLI y G. VEDEL) el manifiesto para «*changer la République*» publicado en *Le Monde* el 7 de mayo de 1997, que incluía entre sus demandas el reforzamiento de las incompatibilidades.

48. Véase P. AVRIL y J. GICQUEL, «CCF», en *Pouvoirs*, núm. 84, 1998, 206. Sin embargo, poco antes (en la campaña presidencial de 1995), éste fue «uno de los puntos más claros de oposición entre J. Chirac, partidario del *cumul*, y L. Jospin, adversario declarado» (Hubert HUBRECHT, en *RDP*, 1997, 6, pág. 1.586).

49. *Cfr.* D. MAUS, «La pratique...», *cit.*, núm. 35, 1998, pág. 576; y el número 1 de esta revista, *TRC*, pág. 212.

50. Y así, el Ministro del Interior (J.-P. Chevènement) respondió a una pregunta escrita en la Asamblea Nacional afirmando que, sin necesidad de reformar la Constitución, los miembros del Gobierno habían observado la regla de incompatibilidad dimitiendo de su función ejecutiva no gubernamental (D. MAUS, «La pratique...», en *RFDC*, núm. 33, 1998, pág. 115). Eso es lo que J. GICQUEL denomina «el precedente Jospin» (véase la ya mencionada entrevista en la *RDP*, 1997, 6, pág. 1.578), el cual sin embargo no está exento de críticas: según H. HUBRECHT, «se sabe que algunos de ellos han dimitido de su puesto [de alcalde], pero convirtiéndose en tenientes de alcalde [*adjoint au maire*] titulares de una delegación general de firma, lo que puede contemplarse, con razón, como un respeto a la letra pero no al espíritu del principio» (*loc. cit.*, pág. 1.589; en idéntico sentido, D. TURPIN se refiere a la vulneración del espíritu de esa medida por «la mayor parte de los ministros del Gobierno Jospin»: *ibidem*, pág. 1.598).



En cualquier caso, el amplio acuerdo existente en principio no llegó nunca a plasmarse en torno a estos proyectos concretos. De un lado, el Presidente Chirac hacía saber que podrían ser mejorados, argumentando que «para ser completa y adquirir todo su sentido, la reforma debe tratar asimismo el caso de los ministros»; de otro, en las filas parlamentarias (incluyendo las de la mayoría), algunos la consideraban «demasiado drástica»<sup>51</sup>. Lo cierto es que ambos proyectos fueron debatidos conjuntamente: en primera lectura, la Asamblea Nacional los aprobó con leves modificaciones (27 de mayo de 1998); pero el Senado los reformó a fin de «dulcificar» el régimen de incompatibilidades previsto en los textos (29 de octubre). En consecuencia, los proyectos retornaron a la Asamblea, donde fueron objeto de nueva lectura y aprobación el 4 de marzo del presente 1999, hallándose pues a la espera de que el Senado vuelva a pronunciarse sobre ellos<sup>52</sup>.

2) En segundo lugar, otro problema ya «clásico» del constitucionalismo francés es el relativo a *la reducción del mandato presidencial* de los siete años actuales (art. 6 C) a tan sólo cinco (el *quinquennat*). Es ésta una antigua cuestión, que ya en su día intentó modificar el Presidente Pompidou, y en esta década fue descartada por la Comisión Vedel<sup>53</sup>, pero que no ha dejado de provocar tomas de postura por parte de actores políticos o de estudiosos del régimen francés. Así, por ejemplo, entre los primeros el Presidente de la República ha manifestado en diversas ocasiones su hostilidad a esta reforma, que ha sido defendida por primeras figuras de la mayoría socialista, como el Presidente de la Asamblea Nacional y antiguo Primer Ministro, Laurent Fabius<sup>54</sup>. Mientras que, en la doctri-

51. Vid. D. MAUS, *loc. cit.*, págs. 607-608 y 613-614; P. AVRIL y J. GICQUEL, «CCF», en *Pouvoirs*, núm. 86, 1998, 202.

52. A la vista del dictamen elaborado por el Ponente de la Comisión Legislativa de la Cámara Alta (publicado el 23 de junio último) el acuerdo parece difícil, ya que según allí se afirma, «los textos adoptados por la Asamblea Nacional en segunda lectura contienen, esencialmente, disposiciones similares a las que el Senado había examinado [y modificado] en octubre de 1998. Así pues, las posiciones del Senado en primera lectura no han sido sino muy débilmente tomadas en consideración por la Asamblea, a pesar de que el proyecto de ley orgánica, en tanto contiene disposiciones relativas al Senado, no puede llegar a buen fin sin un voto en los mismos términos por parte de las dos Asambleas. Por lo tanto, cabe interrogarse sobre la voluntad real de la Asamblea Nacional de facilitar un acuerdo indispensable para la adopción de la reforma propuesta...».

53. En 1973, el proyecto de reducción del mandato fue aprobado en términos idénticos por la Asamblea y por el Senado, pero con mayorías que hacían prever que no se alcanzarían los tres quintos necesarios en el *Congrès*. Ante lo cual, el Presidente Pompidou optó por no convocar al Parlamento, descartando también el referéndum. De esta forma quedó clara su capacidad de interrumpir el procedimiento de reforma, y la cuestión del quinquenio quedó sin resolver (Stéphane PIERRE-CAPS: «Les révisions de la Constitution de la Cinquième République: temps, conflits et stratégies», en *RDP*, 1998, 2, pág. 417). En 1993, la Comisión Vedel lo rechazó por nueve votos frente a seis (*Propositions...*, cit. pág. 33).

54. Según manifestó el Presidente Chirac en una entrevista, el 14 de julio de 1998, «el *septennat* es un sistema flexible y original, que ha permitido adaptarse a nuestras instituciones. El *quinquennat* desembocaría, o bien en un régimen presidencial, y nosotros no tenemos la cultura pragmática de los norteamericanos, por lo que estoy seguro de que en Francia produciría un bloqueo completo de las instituciones; o bien en un régimen parlamentario, es decir aquello que nosotros conocimos bajo la IV República: la impotencia y la parálisis de la nación» (citado en P. AVRIL y J. GICQUEL, «CCF», en *Pouvoirs*, 88, 1998, pág. 177; y en D. MAUS, «La pratique constitutionnelle...», en *RFDC*, 36, 1998, pág. 751). En sentido contrario, Laurent FABUIS se ha pronunciado reiteradamente en favor del

na, el asunto sigue provocando una gran diversidad de respuestas<sup>55</sup>. Todo lo cual hace pensar que la cuestión seguirá siendo polémica, pero difícilmente será objeto de cambios.

3) Una tercera cuestión, cuyos términos no pueden todavía precisarse en su totalidad, es la suscitada —una vez más— por el control *a priori* de la constitucionalidad de un Tratado internacional llevado a cabo por el Consejo Constitucional. En esta ocasión, el objeto del examen es la «*Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias*», aprobada en el seno del Consejo de Europa el 5 de noviembre de 1992 y suscrita por Francia el 7 de mayo de 1999. El día 20 del mismo mes, el Presidente de la República solicitó al Consejo que examinase si la ratificación de dicha Carta «habida cuenta de la declaración interpretativa hecha por Francia y de los compromisos que pretende asumir..., debe ser precedida por una revisión de la Constitución»<sup>56</sup>.

Tras analizar la cuestión, el juez constitucional publicó la Decisión número 99-412, de 15 de junio de 1999, en la cual afirma que la Carta «comporta cláusulas contrarias a la Constitución», de donde resulta que no puede ser ratificada si no es previa reforma de la misma (art. 54 C.). Concretamente, los preceptos de la Norma Fundamental utilizados como parámetro de constitucionalidad son el artículo 1 («Francia es una República indivisible, laica, democrática y social, que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión, respetando todas las creencias») y el 2 («La lengua de la República es el francés»). Pues bien, para el Consejo la Carta «confiere derechos específicos a *grupos* de hablantes de lenguas regionales o minoritarias, en el interior de *territorios* en los que se hablan dichas lenguas», lo que «atenta a los principios constitucionales de indivisibilidad de la República, igualdad ante la ley y unidad del pueblo francés». Por otra parte, reconoce «un derecho a practicar una lengua distinta al francés no solamente en la *vida privada*, sino también en la *vida pública*, incluyendo la

quinquenio: «sé que a los franceses les gusta la cohabitación, pero ¿no sería mejor tener un equipo de Presidente de la República y Gobierno, que gobierne cinco años? Si funciona, se les renueva a ambos; si no, se les cambia» (*Le Monde*, 7 de abril de 1998; citado por D. MAUS, «La pratique...», núm. 35, 1998, pág. 607); algo más tarde escribía que «hay que recordar que el *septennat* nació de la esperanza de vida del Conde de Chambord hace ciento veinte años... la solución mejor, o la menos mala, pasa por el quinquenio. Además de que ese es el período medio de poder efectivo del Presidente... se alinearían así la duración del mandato presidencial con el del mandato legislativo, lo cual aseguraría en el tiempo la existencia de una mayoría coherente» (en *Pouvoirs*, núm. 87, 1998, pág. 151; en idéntico sentido, *vid. Le Monde*, 30 de junio de 1999).

55. *Vid.* el cuestionario («Constitution: 40 ans après, la nécessaire révision?») planteado a varios juristas por la *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 997, 1998, págs. 40 y ss. Allí se pronuncian Jean-Claude COLLARD por un quinquenio acompañado por otras reformas «presidencialistas»; Raymond JANOT, por el septenio, aun con dudas; Gérard LE GALL por un quinquenio renovable por una sola vez; Didier MAUS por un septenio no renovable; Jean-Luc PARODI por el quinquenio, con elecciones legislativas simultáneas; Gérard BÉLORGEY por un quinquenio asegurando que unas y otras elecciones no puedan coincidir... La tesis de la reducción del mandato presidencial a cinco años era igualmente otra de las propuestas del ya citado manifiesto de mayo de 1997 para «cambiar la República».

56. En rigor, la cuestión había sido ya suscitada por el Consejo de Estado, que consideró inevitable reformar el artículo 2 a fin de permitir la ratificación del texto (*cfr.* D. MAUS, «La pratique...», en *RFDC*, núm. 36, 1998, pág. 743).

justicia, las autoridades administrativas y los servicios públicos». El resto de los compromisos asumidos por Francia no contradicen la Constitución, y de hecho en su mayor parte «se limitan a reconocer prácticas ya aplicadas por Francia en favor de las lenguas regionales»<sup>57</sup>.

#### IV. OTROS DEBATES SOBRE PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

Resulta evidentemente imposible hacer un repaso siquiera somero de todas las cuestiones de naturaleza legislativa y relevancia constitucional planteadas en Francia durante los años 1998 y 1999, así como de los debates y circunstancias que han rodeado a las mismas, provocando en ocasiones repercusiones notables en el conjunto del ordenamiento. En cualquier caso, sí creemos conveniente hacer una mínima referencia a algunas de esas iniciativas que han resultado especialmente polémicas y han corrido distinta suerte, sobre todo en dos ámbitos concretos: en primer término, el de la política social; en segundo lugar, el de las reformas institucionales y, más concretamente, electorales.

##### A) LA POLÍTICA SOCIAL

No puede resultar extraño que éste sea uno de los campos más destacados en la actividad legislativa promovida por la mayoría parlamentaria y gubernamental. Dentro del mismo se encuadran varios textos que, como también parece lógico, han provocado serios enfrentamientos entre los dos grandes bloques políticos, alcanzando gran repercusión no sólo en Francia, sino incluso internacional. Entre ellos cabe resaltar, al menos, las leyes de nacionalidad (a), extranjería (b), reducción del tiempo de trabajo («ley de las 35 horas»: c), lucha contra la exclusión (d), limitación de los despidos de trabajadores mayores de 50 años (e) y el Pacto Civil de Solidaridad (PACS: f).

En casi todos estos supuestos, la confrontación ha adoptado un mismo esquema interorgánico, de manera que la mayoría de izquierdas mayoritaria en la Asamblea Nacional aprueba los textos —normalmente, proyectos de ley de origen gubernamental— que luego son rechazados por la mayoría senatorial, por una u otra vía<sup>58</sup>.

57. Esta decisión ha sido objeto de duras críticas por parte de algún sector de la doctrina constitucional francesa. Así, por ejemplo, Olivier DUHAMEL y Bruno ETIENNE hablan de «integrismo césaropapista» (*Le Monde*, 24 de junio de 1999).

58. Por ejemplo, aprobando una «cuestión previa» (*question préalable*) en cuya virtud la Cámara «decide que no ha lugar a proseguir la deliberación sobre el proyecto» (como ocurrió en segunda lectura con la ley de extranjería); aprobando un texto profundamente modificado, que no responde al espíritu del proyecto (como ocurrió en el mismo ejemplo, en primera lectura) o, simplemente, rechazando uno por uno todos los artículos de un proyecto de ley, que no llega pues a votarse globalmente (así, en la proposición de ley sobre limitación de despidos), etc.

Esta situación se repite normalmente varias veces<sup>59</sup>, hasta que finalmente la Asamblea resuelve la polémica pronunciando su «última palabra» (*dernier mot*). En distintas ocasiones, por lo demás, la minoría ha recurrido al juez constitucional, que de esta forma ha intervenido también en el proceso de formación definitiva de las diversas normas<sup>60</sup>.

a) Cronológicamente, la primera de estas leyes fue la *ley de nacionalidad* (marzo de 1998)<sup>61</sup>, que primero y principalmente refuerza el criterio del *ius soli* en la adquisición de la nacionalidad por parte de los hijos de extranjeros nacidos en Francia. En consecuencia, esta ley —adoptada por la Asamblea Nacional, tras deliberación por parte de ambas Cámaras, conforme al procedimiento de urgencia— modifica el artículo 21.7 del Código Civil de manera que «todo niño nacido en Francia de padres extranjeros adquiere la nacionalidad francesa a su mayoría de edad si, en esta fecha, reside en Francia y desde la edad de once años ha residido habitualmente en Francia durante un período mínimo de cinco años, continuos o discontinuos», si bien puede renunciar a tal derecho. De este modo, se vuelve al automatismo tradicional, invirtiendo el esquema introducido por una reforma de 1993 que exigía una manifestación de voluntad al alcanzar la mayoría de edad a fin de adquirir la nacionalidad. Además, se redujo de dos años a uno el tiempo necesario para que los extranjeros casados con nacionales franceses puedan acceder a esta misma condición<sup>62</sup>.

b) En segundo término, cabe citar la *ley de extranjería y derecho de asilo* de mayo de 1998<sup>63</sup>. Con este texto, la mayoría gubernamental pretendía «dulcificar» la

59. Hasta tres, según se desprende del complejo procedimiento legislativo previsto por el artículo 45 de la Constitución: «Todo proyecto o proposición de ley es examinado sucesivamente en las dos Cámaras del Parlamento a fin de adoptar un texto idéntico. Cuando, a consecuencia del desacuerdo entre las dos Cámaras, un proyecto o una proposición de ley no haya podido ser adoptado *después de dos lecturas por cada Cámara* o, *si el Gobierno ha declarado la urgencia, después de una sola lectura por cada una de ellas*, el Primer Ministro tiene la *facultad* de provocar la reunión de una Comisión Mixta Paritaria, encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que siguen siendo discutidas.

El texto elaborado por la Comisión *puede* ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos Cámaras. Ninguna enmienda es admisible sin consentimiento del Gobierno.

Si la Comisión Mixta no llega a adoptar un texto común, o si éste no es adoptado en los términos previstos en el párrafo anterior, el Gobierno *puede, tras una nueva lectura por la Asamblea Nacional y por el Senado, solicitar a la Asamblea Nacional que decida definitivamente*. En este texto, la Asamblea puede retomar, bien el texto elaborado por la Comisión Mixta, bien el último votado por ella, modificado en su caso por una o varias de las enmiendas adoptadas por el Senado».

60. Algo que se expresa con claridad en la fórmula utilizada para la promulgación de estas leyes: «La Asamblea Nacional y el Senado han deliberado; la Asamblea Nacional ha adoptado; [y, en su caso:] a la vista de la decisión del Consejo Constitucional número...; el Presidente de la República promulga la ley...». Por otra parte, y desde la perspectiva española, cabe resaltar la agilidad de un proceso que, a pesar de esta complejidad, puede completarse en pocos meses, como muestran algunos de los supuestos que mostraremos a continuación.

61. *Loi n.º 98-170, du 16 mars 1998 relative à la nationalité* (conocida también como ley «Guigou», apellido de la Ministra de Justicia promotora del proyecto).

62. En este caso, el instrumento utilizado por la mayoría senatorial a fin de dificultar la aprobación del texto por parte de la Asamblea fue la adopción de una moción tendente a someter este proyecto de ley a referéndum (18 de diciembre de 1997). Esa misma noche la moción fue incluida en el orden del día de la Asamblea, que la rechazó.

63. *Loi n.º 98-349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, también conocida como ley RESEDA (acrónimo) o Chevènement, por el Ministro del Interior que impulsó y defendió el proyecto.

política establecida por gobiernos anteriores (en particular, las conocidas como leyes Pasqua y Debré, debido a los Ministros de Interior que las promovieron) en varios aspectos: política de visados, reagrupamiento de los miembros de una misma familia, extensión del derecho de asilo, etc. Medidas que encontraron la radical oposición de los sectores centristas y conservadores, para los cuales se devaluaba así «el dispositivo de la lucha contra la clandestinidad», facilitando «la organización de redes de clandestinos» y dejando «aumentar la inseguridad»<sup>64</sup>.

Algunos diputados del RPR y de la UDF acudieron al Consejo Constitucional mediante un recurso centrado, por lo demás, en puntos secundarios que no afectaban al núcleo de la ley. Tras su examen, el Consejo declaró, en la Decisión n.º 98-399 de 5 de mayo de 1998, la inconstitucionalidad del artículo 13, el cual eximía a ciertas «asociaciones con fines no lucrativos de carácter humanitario» o «fundaciones que, conforme a sus objetivos, presten ayuda y asistencia a un extranjero en situación irregular», de la responsabilidad penal exigible a las personas morales que presten auxilio, directa o indirectamente, a la entrada, circulación o residencia irregulares de extranjeros en Francia. El problema radicaba en que, según este precepto, la exención penal era aplicable a las asociaciones incluidas en una lista fijada por el Ministro de Interior, algo que para el Consejo «hace depender el campo de aplicación de la ley penal de decisiones administrativas», por lo que «dicha disposición atenta al principio de legalidad de los delitos y de las penas y desconoce la extensión de la competencia del legislador en virtud del artículo 34 de la Constitución». En definitiva, «corresponde al juez... interpretar estrictamente los elementos constitutivos de la [citada] infracción..., en particular cuando la persona moral encausada es una asociación con fines no lucrativos y de carácter humanitario, o una fundación que aporte, de conformidad con su objeto, ayuda y asistencia a los extranjeros» (Considerandos 6 y 7)<sup>65</sup>. Tras este examen por el Consejo, la ley fue promulgada y pudo entrar en vigor.

c) También puede englobarse en este bloque la *«ley de orientación y de incitación sobre la reducción del tiempo de trabajo»*, más conocida como «ley de las

64. En primera lectura, el proyecto fue aprobado por la Asamblea Nacional (15 de diciembre de 1997), mientras que el Senado adoptó un texto profundamente modificado (29 de enero de 1998). La Asamblea recuperó el espíritu inicial del proyecto en segunda lectura (4 de marzo), y el Senado lo rechazó mediante la aprobación de una cuestión previa (1 de abril; las citas entrecomilladas proceden del Informe del senador Paul Masson, ponente de la ley en la Cámara Alta, durante esta sesión). Finalmente, tras el fracaso de la Comisión Mixta Paritaria, la Asamblea Nacional adoptó otra vez el texto aprobado en la segunda lectura, si bien cabe resaltar que todos los diputados comunistas, salvo uno, optaron por abstenerse al considerar el texto insuficiente.

65. Dominique ROUSSEAU apunta correctamente que, con este último inciso que remite a los jueces la responsabilidad de apreciar la concurrencia de esas características en las asociaciones o fundaciones que puedan verse afectadas, «el Consejo hace revivir... el artículo que acaba de censurar» («Chronique de jurisprudence constitutionnelle», en *RDJ*, 1999, 1, pág. 62). Véase también el comentario de Annabelle PENA-GAIA (*RFDC*, n.º 35, 1998, págs. 634-639). Por otra parte, el Consejo hace constar que uno de sus miembros, Pierre Mazeaud, por su propia iniciativa, «no ha participado ni en la deliberación ni en el voto sobre la parte de la decisión relativa» a otro artículo de la ley (el art. 29), en cuya discusión había participado como senador del RPR, antes de ser nombrado miembro del Consejo por el Presidente de la República (febrero de 1998).

35 horas<sup>66</sup>. Este texto, probablemente el que más repercusión internacional ha alcanzado, trata –como indica su larga denominación– de promover la reducción paulatina de la jornada laboral a fin de establecerla en 35 horas semanales en un futuro muy próximo (*grosso modo*, el 1 de enero del año 2000 para las empresas de más de veinte trabajadores, y el 1 de enero del 2002 con carácter general: art. 1). A tal efecto, los agentes sociales son llamados a negociar las modalidades de reducción efectiva del tiempo de trabajo más adecuadas a la situación de cada sector y empresa (art. 2), estableciendo diversas ayudas para todas aquellas empresas que en las fechas señaladas hayan logrado la reducción perseguida, procediendo en contrapartida a emplear nuevos trabajadores o a conservar puestos de trabajo, evitando despidos, en los términos fijados por el artículo 3.

Esta iniciativa enfrentó una vez más a los dos grandes polos políticos franceses. Así, para la mayoría gubernamental, el texto «traduce la voluntad del Gobierno de recurrir a todos los medios posibles para crear empleo y reducir el paro», privilegiando «la vía de la negociación social». A tal fin, se «fija el cuadro de estas negociaciones [y se] organiza un dispositivo de ayuda económica tanto más importante cuanto más rápidamente se comprometan las empresas» en la consecución de los objetivos previstos. En definitiva, «la reducción del tiempo de trabajo... bien llevada puede crear centenares de miles de puestos de trabajo». Mientras que la mayoría senatorial consideraba que «la decisión de reducir la duración legal del trabajo semanal a 35 horas es una apuesta que descansa sobre una construcción que, desgraciadamente, es sólo intelectual. Ninguna evidencia empírica está en disposición de demostrar que la reducción impuesta del tiempo de trabajo cree empleos»<sup>67</sup>.

La lógica consecuencia procedimental de esas posiciones es que la ley fue, una vez más, deliberada por ambas Cámaras, pero adoptada solamente por la Asamblea Nacional<sup>68</sup>. Incluso, el propio Presidente de la República no se recató de expresar públicamente, en diversas ocasiones, sus discrepancias con el Gobierno. Finalmente, y a través de un recurso planteado por diputados de la oposición (UDF y RPR) la cuestión llegó también al Consejo Constitucional, que confirmó la constitucionalidad de la ley en su Decisión n.º 98-401, de 10 de junio de 1998.

En particular, la Decisión desestima las alegaciones según las cuales la ley vulneraba la «libertad de contratación» (cuya naturaleza constitucional parece afirmar) y la «libertad de empresa» (que puede ser limitada por el legislador, siempre que no se llegue a «desnaturalizar su alcance»). Tampoco la considera contraria al derecho

66. *Loi n.º 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail.*

67. La interpretación gubernamental procede de una Circular de la Ministra del Empleo y de la Solidaridad, Martine Aubry (Diario Oficial [JO] del 24 de junio de 1998); la de la oposición, del informe de una Comisión de encuesta constituida en el Senado sobre este punto (citado en D. MAUS, «La pratique...», cit., en *RFDC*, n.º 35, 1998, pág. 584).

68. La Asamblea aprobó el texto el 10 de febrero (primera lectura), 31 de marzo (segunda), 5 de mayo (tras el fracaso de la Comisión Mixta) y, definitivamente, el 19 de mayo; el Senado lo modificó profundamente el 4 de marzo (primera lectura) y el 8 de abril (segunda); el 12 de mayo rechazó el texto aprobado por la Asamblea mediante la aprobación de una cuestión previa. Cabe mencionar que la oposición presentó en la Asamblea Nacional cerca de 1.600 enmiendas al texto (D. MAUS, *loc. cit.*, pág. 582).

a la participación de los agentes sociales en la determinación de las condiciones de trabajo, ni a la igualdad a la hora de determinar las empresas y sectores habilitados para obtener las ayudas previstas en la ley (si bien, en este punto, se exige que la norma defina con precisión los criterios utilizables a tal efecto)<sup>69</sup>.

d) Una cuarta ley de carácter claramente social es la «*ley de orientación n.º 98-657, de 29 de julio, relativa a la lucha contra las exclusiones*». Una ley larga, variada y compleja, que en sus 159 artículos trata «de garantizar en todo el territorio el acceso efectivo de todos a los derechos fundamentales en las esferas del empleo, la vivienda, la protección de la salud, la justicia, la educación, la formación y la cultura, la protección de la familia y de la infancia», para lo cual «el Estado, las colectividades territoriales, los establecimientos públicos, entre ellos los centros municipales y comarcales de acción social, los organismos de seguridad social así como las instituciones sociales y médico-sociales participan en la ejecución de estos principios» (art. 1).

En consecuencia, y como cabe deducir de ese enunciado, se articula una gran diversidad de medidas dirigidas a ese fin global, afectando a campos tan diversos como el reconocimiento de un derecho a la formación y apoyo individualizado para la inserción de los desempleados, especialmente jóvenes y parados de larga duración; la lucha contra el analfabetismo, considerada como «prioridad nacional» (art. 149); el acceso a la vivienda, la sanidad, etc.

El enfrentamiento entre los dos grandes polos políticos no se manifestó en esta ocasión con tanta claridad, a pesar de lo cual la ley volvió a ser promulgada tras su deliberación por ambas Cámaras, su adopción por la Asamblea Nacional y su examen por el Consejo Constitucional. En cuanto a la tramitación parlamentaria, el Gobierno declaró la urgencia del proyecto, de manera que éste fue aprobado en primera lectura por la Asamblea Nacional (20 de mayo de 1998)<sup>70</sup>, y por el Senado —que introdujo diversos cambios— el 16 de junio. Tras el fracaso de la Comisión Mixta Paritaria, que no consiguió alcanzar un texto único, la Asamblea aceptó en la segunda lectura parte de las enmiendas introducidas por el Senado (1 de julio), si bien la Cámara Alta volvió a aprobar algunas de las enmiendas rechazadas por la Asamblea, aprobando pues un texto diferente (8 de julio). Por lo tanto al día siguiente (9 de julio) el texto retornó a la Asamblea, que lo examinó en Comisión por la mañana y en el Pleno esa misma tarde, volviendo al espíritu mantenido por la misma.

El texto así aprobado fue de nuevo impugnado por un grupo de diputados de la oposición (RPR, DL y algunos UDF<sup>71</sup>), que denunciaban la inconstitucionalidad

69. Véanse las referencias a esta Decisión en D. ROUSSEAU (*op. cit.*); así como las primeras y breves observaciones de Louis FAVOREU, en *RFDC*, n.º 35, 1988, págs. 640-642.

70. El texto consiguió 301 votos a favor, procedentes de la «mayoría plural» de izquierda (socialistas, comunistas, radicales, ciudadanos y verdes), pero también de 3 diputados UDF. Optaron por la abstención la mayoría de los diputados centristas (93) y 8 del RPR, mientras que votaron en contra 2 miembros del grupo UDF y la mayor parte de los gaullistas (118), además de 1 no inscrito. En total, 301 síes frente a 121 noes.

71. La escisión de la UDF se produjo pocos días antes, y de ahí que en la nota anterior aún no se haga referencia a la existencia del grupo DL (*vid. supra*, punto II).

de 5 artículos. El primero de ellos, el 51, establece una tasa anual sobre las viviendas vacantes, cuando tal situación no se deba a causas ajenas a la voluntad de su titular, y dadas ciertas condiciones socioeconómicas (marcado desequilibrio entre oferta y demanda de alojamiento, etc.). El 52 crea un procedimiento de ocupación o requisa de locales vacantes, que se atribuyen a diversos sujetos (públicos o privados), los cuales pagarán a los titulares de los locales una indemnización mensual, y los destinarán a arrendarlos en condiciones tasadas por la ley a unos beneficiarios, elegidos en función de sus deficientes condiciones de alojamiento y que deben justificar un nivel de ingresos inferior a un mínimo reglamentariamente fijado. A tal efecto, además, se autoriza a ciertos funcionarios para investigar acerca de los locales que puedan encontrarse vacantes, incluyendo la posibilidad de consultar los archivos de organismos de distribución de gas, agua, electricidad, teléfono, etc.; la de visitar los locales susceptibles de ser sujetos a este procedimiento, etc. Ambos preceptos fueron declarados constitucionales por el Consejo, con ciertas reservas de interpretación, en su Decisión n.º 98-403, de 29 de julio de 1998.

El artículo 107 reforma el Código Civil, estableciendo —en términos muy simplificados— un procedimiento de adjudicación al acreedor de un inmueble embargado judicialmente y que no hubiera podido ser adjudicado al precio determinado por el juez. El Consejo entiende que este mecanismo puede obligar al acreedor a convertirse en propietario de un inmueble sin que haya pretendido adquirirlo al precio judicialmente fijado, y «que tal transferencia de propiedad es contraria al principio de libre consentimiento que debe presidir la adquisición de la propiedad, indisociable del ejercicio del derecho a disponer libremente del propio patrimonio». Ello, unido a otras consideraciones, conduce al juez a estimar que «tales limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad revisten tal gravedad que... desnaturalizan el sentido y el alcance de este derecho», por lo que este artículo (junto a otros considerados inseparables del mismo: 109 y 110), se declara contrario a la Constitución<sup>72</sup>.

Otro artículo, el 119 (según el cual, en caso de desalojo, «cuando el representante del Estado en el departamento acuerda el concurso de la fuerza pública, debe asegurarse de que las personas expulsadas reciben una oferta de alojamiento» que tenga en cuenta, en tanto ello sea posible, la estructura del grupo familiar) es igualmente anulado porque supedita la ejecución de una decisión judicial a una actuación administrativa, lo que a juicio del Consejo atenta al principio de separación de poderes.

Finalmente, otros tres preceptos (art. 152, que creaba un Consejo del empleo; 17 y 29) fueron igualmente anulados por considerarlos adoptados mediante un «procedimiento irregular». En efecto, rectificando una jurisprudencia anterior que parecía consolidada acerca del ejercicio del derecho de enmienda, el Consejo constató

72. Sobre la Decisión en general, y sobre la ponderación establecida en la misma entre el derecho de propiedad y otros principios de valor constitucional, pueden verse los comentarios que hacen Jérôme TRÉMEAU (*RFDC*, núm. 36, 1998, págs. 765-774); y D. ROUSSEAU («Chronique de jurisprudence...», cit., en *RDP*, 1999, 1, págs. 47 y ss).



que tales disposiciones procedían de enmiendas presentadas tras el fracaso de la Comisión Mixta Paritaria, algo que no parece constitucionalmente admisible porque permitiría aprobar medidas no examinadas en las reuniones previas a la de la citada CMP y que, en caso de desacuerdo entre las Cámaras, no podrían someterse al procedimiento de conciliación constitucionalmente encomendado a tal Comisión<sup>73</sup>.

e) Por el momento, la última de las iniciativas pertenecientes a este ámbito «social» que ha llegado a convertirse en ley afecta a una cuestión que también ha saltado a un primer plano en España recientemente: se trata de la *ley n.º 99-570, de 8 de julio de 1999, tendente a limitar los despidos de trabajadores asalariados de más de cincuenta años*. Partiendo del dato de que «Francia es el país de Europa en el que la duración de la vida activa es más corta, a causa de la utilización masiva de las prejubilaciones»<sup>74</sup>, la ley amplía una contribución («contribución Delalande», nombre del diputado gaullista que la propuso) que desde 1987 gravaba a las empresas que recurrieran a este tipo de despidos, y cuya cuantía había ya sido elevada en 1998. En concreto, la iniciativa presentada en 1998 por un diputado del grupo comunista obligaba (con carácter retroactivo, a partir del 1 de enero de 1999) al pago de tal contribución en dos supuestos hasta ahora exentos (entre ellos, el de trabajadores que hubieran rechazado una jubilación anticipada), y que según los partidarios de la iniciativa eran crecientemente utilizados por las empresas a fin de evitar esa carga.

Una vez más se reprodujo en esta materia la confrontación ya conocida entre la «mayoría plural» de izquierda y la «mayoría senatorial». El proceso de aprobación por la Cámara-rechazo por el Senado se repitió tres veces, hasta que finalmente el 29 de junio de 1999 la Asamblea Nacional zanjó la cuestión pronunciando su última palabra (*dernier mot*) y aprobando el texto, con el voto en contra de las fuerzas de oposición, que en esta ocasión no llegaron a recurrir al Consejo.

f) Una sexta iniciativa en este campo, que aún no ha llegado a ser aprobada pero cuyo eco ha superado las fronteras francesas, es la relativa al *Pacto Civil por la Solidaridad (PACS)*. En síntesis, esta iniciativa pretende reconocer consecuencias jurídicas a la unión de dos personas, ya sean hetero u homosexuales, al margen del matrimonio. A tal efecto, se reforman diversos Códigos (el Civil, el Tributario, el de la Seguridad Social, etc.), creándose pues una situación jurídica nueva que se distingue, de una parte, del matrimonio, y de otra del concubinato (que sería, en rigor, la «pareja de hecho», si bien su reconocimiento supone su «juridificación»).

Como era de esperar, esta propuesta ha suscitado no sólo una fuerte contestación política (encabezada por el propio Presidente de la República, Jacques Chirac,

73. Sobre este giro jurisprudencial, ya iniciado en la Decisión anterior (98-402, de 25 de junio, acerca de la *loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*), pueden verse las observaciones de P. AVRIL y J. GICQUEL, para quienes supone una vuelta a «una estricta aplicación de la letra constitucional» («CCF», en *Pouvoirs*, 87, 1998, págs. 183-184); así como D. MAUS («La pratique...», cit., en *RFDC*, 35, 1998, págs. 620, 621 y 628).

74. Intervención del portavoz socialista en el Senado, M. Huguet, en el Diario de Sesiones (*Compte rendu*) núm. 103, correspondiente a la sesión de 22 de junio de 1999.

que en varias ocasiones se ha pronunciado en contra de la misma), sino además una amplia movilización social tanto a favor como en contra. El ya habitual enfrentamiento se ha visto además, si cabe, reforzado por las incidencias registradas en la tramitación parlamentaria de esta iniciativa, que encuentra su origen en varias proposiciones de ley procedentes de los diversos grupos de la «mayoría plural». Porque, en efecto, la primera lectura de la proposición de ley en la Asamblea Nacional se resolvió el 9 de octubre de 1998 con el rechazo de la misma, de manera insólita y polémica, al aprobar la Cámara, a mano alzada y en ausencia de numerosos diputados de la mayoría, una «excepción de inadmisibilidad» presentada por el Grupo de Democracia Liberal<sup>75</sup>. Ese resultado obligó a la mayoría a reiterar la iniciativa un mes más tarde, superando una nueva excepción de inadmisibilidad<sup>76</sup> y retrasando el calendario previsto, hasta impedir su aprobación en el período que ahora comentamos<sup>77</sup>.

En definitiva, en torno a este texto se ha repetido el ya conocido esquema: aprobado por la Asamblea en términos similares en las dos primeras lecturas (9 de diciembre de 1998 y 7 de abril de 1999), el Senado adoptó el 18 de marzo un texto completamente distinto, basado en el reconocimiento civil del concubinato, y el 11 de mayo una «cuestión previa» en segunda lectura. De vuelta a la Asamblea, el texto recuperó el 15 de junio su sentido inicial<sup>78</sup>, por lo que el día 30 del mismo mes el Senado volvió a adoptar otra «cuestión previa», decidiendo «que no ha lugar a proseguir la discusión» sobre el texto<sup>79</sup>.

Éste, en la última versión aprobada por la Asamblea, introduce en el Código Civil un nuevo Título «Del Pacto Civil de Solidaridad y del Concubinato». Conforme al mismo, «un pacto civil de solidaridad es un contrato concluido por dos

75. La excepción de inadmisibilidad (*exception d'irrecevabilité*) tiene por objeto, según el artículo 91.4 del Reglamento de la Asamblea Nacional (RAN), «el reconocimiento de que el texto propuesto es contrario a una o a varias disposiciones constitucionales». Sin embargo, desde que los parlamentarios pueden acudir al Consejo Constitucional, este instrumento ha perdido buena parte de su significado: aunque normalmente se utilice como preludeo a un ulterior recurso, en ocasiones se ha recurrido al mismo sin acudir luego al Consejo, apareciendo pues como otro instrumento políticamente utilizable por las minorías en un debate. En este caso concreto, el debate llegó a su punto culminante cuando el Presidente de la sesión declaró que la excepción había sido rechazada, viéndose obligado a rectificar ante las protestas de la oposición. De hecho, es la primera excepción de inadmisibilidad adoptada desde 1978 (véanse los datos que aporta la «Chronique constitutionnelle française», de P. AVRIL Y J. GICQUEL, en *Pouvoirs*, n.º 89, 1999, págs. 187-188, 201 y 204).

76. La excepción se fundaba además, en este caso, en la prohibición de volver a presentar antes de un año las proposiciones rechazadas por la Asamblea (art. 84 RAN), y en la dificultad de incluir en el orden del día un texto que la Asamblea había previamente declarado contrario a la Constitución (P. AVRIL Y J. GICQUEL, *loc. ult. cit.*).

77. *Vid. Le Monde*, 24 de diciembre de 1998.

78. Votaron a favor de la proposición 300 diputados (241 PS, 34 PC, 24 RCV y una gaullista, R. Bachelot-Narquin); en contra, 243 (129 RPR, 67 UDF, 42 DL, 1 RCV y 4 no inscritos).

79. Según la motivación de la moción, aprobada por 213 votos frente a 102, la Cámara Alta considera que pese a su oposición «al principio mismo del pacto civil de solidaridad, el Senado había adoptado en primera lectura un dispositivo alternativo, simple y coherente...». Sin embargo, la Asamblea Nacional no habría seguido esa vía de apertura, volviendo «íntegramente a su texto de segunda lectura» y remarcando así «su voluntad de imponer a toda costa una construcción jurídica híbrida e inaplicable, tanto más inútil cuanto ha aceptado reconocer el concubinato» (texto obtenido en la página de Internet: [www.sénat.fr](http://www.sénat.fr)).

personas físicas mayores de edad, de sexo diferente o del mismo sexo, para organizar su vida en común» (art. 515-1 CC), que debe ser declarado y depositado ante el Tribunal de Instancia correspondiente al domicilio común fijado por las partes. El acuerdo debe fijar, entre otros aspectos, las modalidades de «la ayuda mutua y material» que vincula a las partes del mismo, mientras que la ley regula, por una parte, diversos aspectos que pueden afectarle (condiciones, formalidades, causas de nulidad, de pérdida de vigencia, etc.); y por otra las consecuencias jurídicas de tal situación (fiscales, relativas a seguros sociales, titularidad de arrendamientos, etc.) Entre otras cuestiones polémicas, el texto aprobado por la Asamblea no reconoce a las partes de este Pacto ni el derecho a recurrir a la reproducción asistida ni a la adopción, como destacó reiteradamente la Ministra de Justicia, Elisabeth Guigou<sup>80</sup>.

Además se define el concubinato como «unión de hecho, caracterizada por una vida común que presenta un carácter de estabilidad y de continuidad, entre dos personas de sexo diferente o del mismo sexo, que viven en pareja» (art. 515-8 CC). Se recoge así como complemento la iniciativa que el Senado aprobó como alternativa, y el concubinato queda definido tanto frente al matrimonio como frente al Pacto Civil de Solidaridad por su falta de formalización. Ahora bien, una vez que se demuestre su existencia, produce ciertos efectos jurídicos, evidentemente distintos a los fijados para las otras fórmulas de convivencia.

## B) INICIATIVAS DE REFORMA ELECTORAL

El ámbito electoral constituye, por su propia naturaleza, uno de los campos más tradicionales de batalla política, como muestra particularmente la historia constitucional francesa<sup>81</sup>. Pues bien, en el período que ahora comentamos se han producido ciertas iniciativas gubernamentales de reforma electoral en esferas concretas como son (a) las elecciones al Parlamento Europeo, (b) las regionales y (c) las senatoriales, poniendo una vez más de manifiesto la dificultad de llegar a puntos de entendimiento en estas materias.

En efecto, el Gobierno –con el acuerdo del Presidente Chirac– aprobó el 10 de junio de 1998 sendos proyectos de ley dirigidos a reformar las elecciones al Parlamento europeo y las regionales. Ambos suscitaron serias resistencias, con distintos resultados.

80. Véase el Diario de Sesiones Plenarias del Senado (*Compte rendu analytique*) correspondiente al último debate sobre este punto, el 30 de junio de 1999. En todo caso, eso es discutible, como parece lógico ante la creación de una categoría jurídicamente poco definida. Así, *Le Monde* recogía el 19 de marzo unas declaraciones de la misma Ministra según la cual las personas «pacsées» serán consideradas como «solteras» (*célibataires*), recordando que la adopción no es legalmente posible para parejas homosexuales, pero sí para personas solas mayores de 25 años. Y así, aunque la ley del PACS guarde silencio respecto a las adopciones, una persona unida por un PACS podría defender que jurídicamente es soltera, a fin de obtener una adopción.

81. Los términos en que se ha suscitado el debate electoral en la V República, en particular con respecto a la elección de la Asamblea Nacional, pueden encontrarse esbozados en nuestro estudio *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, págs. 37-42.

a) El primero, relativo a *las elecciones europeas*, pretendía dividir la circunscripción nacional única en ocho circunscripciones menores. No obstante, el proyecto embarrancó desde el principio, revelando las discrepancias existentes tanto en la mayoría gubernamental como en la presidencial: según el programa del gobierno, el proyecto debía examinarse (junto al de la lucha contra las exclusiones) en una sesión extraordinaria del Parlamento convocada por el Presidente a partir del 1 de julio. Pero la hostilidad suscitada entre los aliados minoritarios de la «izquierda plural» y la mayor parte de las fuerzas de oposición obligó al Primer Ministro a retirar el proyecto del orden del día de esa sesión.

b) Por su parte, la reforma del sistema de *elección de los consejeros regionales* perseguía reforzar las mayorías electorales, tras las mencionadas dificultades provocadas en las elecciones de marzo de 1998 por un sistema electoral que situaba al Frente Nacional como fuerza decisiva. A tal fin, el sistema proporcional, a una vuelta y en circunscripción departamental deja paso a otro, también de listas y de base proporcional, pero a dos vueltas, en circunscripción regional y con barrera del 3% para participar en la distribución de escaños. El nuevo artículo 338 del Código Electoral otorga a la lista más votada (con mayoría absoluta, en primera vuelta; o simple, en segunda), una «prima mayoritaria» de la cuarta parte de los escaños a cubrir, repartiéndose el resto (esto es, tres cuartas partes) proporcionalmente entre todas las listas incluyendo, pues, a la vencedora, que de esta forma conseguiría una mayoría suficiente que le permita gobernar sin necesidad de pactos.

El proyecto, declarado urgente, fue aprobado, en primera lectura, por la Asamblea Nacional, y rechazado por el Senado el 21 de octubre. En nueva lectura, tras fracasar la conciliación en Comisión Mixta, la Asamblea volvió al espíritu del proyecto gubernamental (19 de noviembre), pero el Senado lo enmendó el 16 de diciembre. Finalmente, la discrepancia fue resuelta por la Asamblea Nacional, que pronunció su última palabra el día 22 de diciembre.

Planteado recurso de inconstitucionalidad por diputados y senadores de la oposición, el Consejo Constitucional admitió esencialmente este sistema electoral en su Decisión n.º 98-407, de 14 de enero de 1999, lo que permitió la entrada en vigor de la «ley n.º 99-36, relativa al sistema de elección de los consejeros regionales y de los consejeros de la Asamblea de Córcega, y al funcionamiento de los Consejos regionales»<sup>82</sup>.

82. Los motivos de conflicto, que en buena parte justificaban la presentación del recurso, sólo secundariamente afectaban al sistema electoral adoptado. Así, el Consejo confirmó la constitucionalidad de las barreras mínimas establecidas para participar en la distribución de escaños (3%), para pasar a la segunda vuelta (5%) y para poder integrarse en otras listas en segunda vuelta (3%), barreras que los recurrentes consideraban demasiado bajas, y contradictorias con el objetivo de configurar mayorías claras. También se descarta el argumento de que resolver los empates según un criterio de edad, favoreciendo a los candidatos de menor edad contradice un «principio fundamental reconocido por las leyes de la República» que otorgaría el beneficio a la edad más elevada. Sin embargo, como ya se ha visto con anterioridad, se declara la inconstitucionalidad de los preceptos que establecen que «cada lista asegura la paridad entre candidatos femeninos y masculinos» (*vid. supra*, epígrafe III.C, nota 34). Otros motivos alegados por los autores del recurso se referían a la entrada en vigor de las nuevas reglas y al funcionamiento de los Consejos, siendo rechazados la mayoría (ampliación del procedimiento de voto bloqueado, aprobación de los presupuestos) y aceptado algún otro (principio de publicidad de las sesiones de la Comisión Permanente).

c) En cuanto a las *elecciones al Senado*, cuyo complicado método de elección de segundo grado viene asegurando la mayoría a las fuerzas de centro y derecha ininterrumpidamente desde 1958, el Gobierno aprobó también, en marzo de 1999, un proyecto de ley modificando algunos aspectos del sistema. Básicamente, el texto persigue un doble objetivo: de una parte, ampliar la representación proporcional, actualmente sólo vigente en los quince departamentos que eligen cinco o más senadores, a los cincuenta que cuentan con tres o más representantes. Con ello, los senadores electos según fórmulas proporcionales pasarían de los 98 actuales a 211. De otro lado, se trata de ampliar igualmente el cuerpo electoral (los «grandes electores senatoriales») estableciendo que cada municipio debe contar con un delegado por cada quinientos habitantes o fracción, al margen de su tamaño. Con esta medida se limitaría notablemente la sobrerrepresentación de que gozan en la actualidad los municipios menores de 500 habitantes, en los que reside un 8,4% de la población francesa, pero que suponen más del 16% de los electores senatoriales. En estas condiciones, resultaba previsible el tajante rechazo al proyecto por parte de la mayoría senatorial, que acusa al Gobierno de «partidismo». De ahí que la Cámara Alta —a la que se sometió el texto en primer lugar por «cortesía democrática», no por obligación— haya enmendado profundamente el proyecto gubernamental en su sesión de 24 de junio de 1999, aprobando un texto que no responde a la intención del Gobierno y la mayoría que le apoya en la Asamblea Nacional. En consecuencia, habrá de ser ésta la que, en el futuro y en su caso, retome el espíritu original del proyecto a fin de que pueda ser aprobado<sup>83</sup>.

## V. LA RESPONSABILIDAD DE LOS TITULARES DE CARGOS PÚBLICOS

Para finalizar esta crónica, ya excesivamente larga, puede hacerse una breve mención del debate suscitado acerca de la responsabilidad (penal y política) de ciertos titulares de cargos públicos a raíz de algunos procedimientos judiciales sobre asuntos más o menos directamente relacionados, en particular, con el Presidente de la República y el del Consejo Constitucional, así como las repercusiones del «caso de la sangre contaminada», que afecta a antiguos miembros del Gobierno<sup>84</sup>.

### A) EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El primero de esos supuestos, por afectar al Jefe del Estado, está relacionado —como la mayor parte de los problemas de corrupción que han salido a la luz en Francia— con la financiación irregular de un partido político, concretamente en

83. *Vid. Le Monde*, 30 de enero, 17 de febrero y 11-12 de abril de 1999, así como el Diario de Sesiones del Senado de 24 de junio de 1999 (núm. 105, especialmente cols. 28-43: el texto, tal y como fue enmendado por el Senado, consiguió 222 votos a favor y sólo 99 en contra).

84. Cabe recordar aquí las consecuencias que en este ámbito tiene la ratificación del Tratado que instaura el Tribunal Penal Internacional, al que ya nos hemos referido en páginas anteriores (*vid. supra*, epígrafe III.B.b).

este caso el RPR. Al parecer, durante varios años (de 1988 a 1995), una serie de personas, que trabajaban en realidad para el RPR, aparecían como titulares de «empleos ficticios» cuya retribución corría a cargo del Ayuntamiento de París o de empresas privadas. Las investigaciones condujeron a procesar a Alain Juppé (Primer Ministro desde 1995 hasta 1997), que en la época era Secretario General del RPR y responsable de las finanzas en el Ayuntamiento de París. Todo lo cual apuntaba muy directamente al Presidente Chirac, quien en aquel momento era Presidente del Partido y Alcalde de la capital francesa, y a quien algunos documentos parecían vincular con esta trama<sup>85</sup>.

En esta situación, el juez encargado del caso debía decidir si procedía penalmente contra el antiguo Alcalde de París, actual Presidente de la República, para lo cual solicitó un informe del Fiscal. El ordenamiento jurídico francés, sin embargo, no resulta claro en cuanto a esta eventual exigencia de responsabilidad penal del Jefe del Estado. En efecto, el artículo 68 de la Constitución dispone que «el Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones sino en el supuesto de alta traición (*haute trahison*). No podrá ser acusado más que por las dos Cámaras, pronunciándose mediante un acuerdo idéntico, en votación pública y por mayoría absoluta de los miembros que las compongan. Será juzgado por el Alto Tribunal de Justicia (*Haute Cour de Justice*)»<sup>86</sup>.

Por otra parte, con ocasión de la ya recordada revisión constitucional requerida para ratificar el Tratado sobre el Tribunal Penal Internacional, el Consejo Constitucional había declarado en su Decisión 98-408, de 22 de enero de 1999, que «del artículo 68 de la Constitución resulta que el Presidente de la República goza de inmunidad por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, y fuera del caso de alta traición; que, además, durante la duración de su mandato, su responsabilidad penal sólo puede exigirse ante el Alto Tribunal de Justicia, según las modalidades fijadas por el mismo artículo...». Esta declaración no respondía, evidentemente, a un supuesto concreto como el aquí planteado, sino al problema general planteado por dicho Tratado internacional, es decir a la existencia de regímenes particulares de responsabilidad penal en el ordenamiento francés. Sin embargo, es un dato que no podía ser tampoco pasado por alto.

Con esos elementos de juicio, correspondía al órgano jurisdiccional determinar el curso del procedimiento en lo relativo al Jefe del Estado. Las opciones que razonablemente se abrían ante él eran las siguientes:

85. Concretamente, y según informaciones periodísticas, durante las investigaciones en los Archivos de la Alcaldía de París se había encontrado una carta, firmada por el entonces Alcalde y dirigida al Secretario General del Ayuntamiento, en la que aquél «solicitaba la promoción de una empleada municipal... que trabajaba en realidad en la sede del RPR y de la cual se alababa su *ejemplar dedicación*» (*Le Monde*, 21-22 de marzo y 17 de abril; cursivas en el original). Esta misiva parecía indicar, pues, que Chirac conocía la trama de financiación ilegal y era además, por su doble responsabilidad, uno de los beneficiarios de la misma.

86. Hasta la reforma constitucional de julio de 1993, provocada en buena parte a raíz del procedimiento iniciado en el caso de la sangre contaminada, este Tribunal era también el competente para enjuiciar a los miembros del Gobierno (*vid. infra*, apartado C).

1. Estimar que el razonamiento del Consejo Constitucional no era aplicable, puesto que en este supuesto se trata de actos realizados con anterioridad a acceder a la Jefatura del Estado, lo que permitiría iniciar actuaciones penales contra el Presidente de la República. Esta posición había recibido el apoyo público y explícito de la Ministra de Justicia, E. Guigou, quien en una entrevista el día 17 de mayo de 1998 afirmó que «el artículo 68 C. dice que el Presidente de la República es irresponsable por los actos realizados en su función de Presidente»; «ahora bien –proseguía–, como todos los franceses, ... puede ser llevado ante los Tribunales si ha cometido delitos. No veo por qué habría de preverse un sistema especial para el Presidente de la República cuando se establece claramente que, para las infracciones de derecho común, no hay diferencia»<sup>87</sup>.

2. Otra opción era la de estimar, sin más, que el Presidente goza de inmunidad durante todo el período de su mandato, salvo en el caso constitucionalmente previsto de alta traición, lo que llevaría al juez a declararse no competente. Esta es la posición que, en la doctrina, sostenían autores como Guy Carcassone y el propio Didier Maus, quien argumenta además que según el artículo 64 C., «el Presidente de la República garantiza la independencia de la autoridad judicial», y «parece difícil, en esas condiciones, que... pueda ser implicado, de una u otra forma, en un procedimiento judicial normal, excepción hecha del procedimiento del Alto Tribunal de Justicia. La separación de poderes parece exigir que el garante de la autoridad judicial no pueda tener relación con el sistema judicial. De alguna manera, existe una suspensión de un eventual procedimiento durante su mandato presidencial, en cuyo caso parece oportuno considerar que la prescripción se halla igualmente suspendida»<sup>88</sup>.

3. Una tercera posibilidad era la de entender que la inmunidad presidencial durante su mandato sólo alcanzaba a «los actos realizados en el ejercicio de sus funciones», según el tenor del artículo 68 C., con la conocida excepción del supuesto de alta traición. En todos los demás casos, cabría recurrir a la vía que el propio Consejo parecía sugerir en su interpretación: «durante la duración de su mandato, su responsabilidad penal sólo puede exigirse ante el Alto Tribunal de Justicia, según las modalidades fijadas por el mismo artículo». En este caso, pues, el juez tendría que declararse igualmente no competente, pero se abriría entonces la posibilidad de que ambas Cámaras, mediante un pronunciamiento en términos idénticos y con las condiciones ya señaladas, le acusaran ante el Alto Tribunal de Justicia. El Presidente gozaría así, durante su mandato, de inmunidad respecto a los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, y de un fuero especial respecto de todos los demás, incluyendo pues los previos a su mandato.

87. Citada por P. AVRIL y J. GICQUEL: «CCF», en *Pouvoirs*, n.º 87, 1998, pág. 200. También D. MAUS se hace eco de las declaraciones de la Ministra, para quien el Presidente «es un justiciable como los demás», y señala que en esa misma tesis se halla Olivier DUHAMEL, quien sostiene que es posible procesar al Presidente «porque los hechos son ajenos a sus funciones» (*vid.* «La pratique...», cit., en *RFDC*, n.º 36, 1998, pág. 749).

88. *Ibidem*. En el mismo sentido, desde la órbita política, el antiguo Ministro de Justicia gaulista Ph. Séguin había replicado a su sucesora que «el Presidente... no es un ciudadano como los demás, y su procesamiento carece de fundamento constitucional, y es absurdo en la práctica».

En esta tesitura, el fiscal primero, y el juez después, optaron por la segunda vía. En consecuencia, el juez se declaró incompetente para proceder a una instrucción que implicase al Jefe del Estado. Siguiendo en buena parte los argumentos en su día expuestos por el fiscal, en una línea ya señalada, el juez consideró que un eventual procesamiento del Presidente, aunque referido a hechos anteriores a su acceso al cargo, afectaría al principio de la separación de poderes. Lo cual, desde luego, no servía en absoluto para desmentir las acusaciones. Es más: en su auto, el juez deniega la solicitud de convocar al Presidente como testigo, invocando el artículo 105 del Código de Procedimiento Penal, según el cual «las personas respecto de las cuales existen indicios graves y concordantes de haber participado en los hechos de que conoce el juez de instrucción, no pueden ser oídos como testigos», lo que sitúa en difícil posición al Presidente<sup>89</sup>.

Llegados a este punto, sólo quedaría la vía del «juicio político», a iniciativa de las Cámaras, y ante el Alto Tribunal de Justicia. Sin embargo, la Constitución nada dice sobre la iniciativa de este procedimiento: ni el juez ni el Ministro de Justicia están obligados a notificar su resolución a las Cámaras (únicos sujetos que tienen concurrentemente reconocida la iniciativa), pero tampoco se les impide; de modo que cabría pensar que uno u otro podrían dirigirse al Parlamento, o que éste podría actuar por propia iniciativa... En definitiva, una vez que los órganos jurisdiccionales cierran la vía ordinaria, sólo los órganos políticos pueden abrir la extraordinaria.

## B) EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSTITUCIONAL

Otro supuesto que ha vuelto a poner en primer plano el problema de la responsabilidad penal de ciertos titulares de cargos y funciones públicas es el que se ha dado en denominar «*affaire Elf*» o «*Dumas*», por afectar a Roland Dumas, estrecho colaborador del Presidente Mitterrand, antiguo Ministro de Asuntos Exteriores y nombrado por el propio Mitterrand miembro y Presidente del Consejo Constitucional en febrero de 1995.

En términos muy generales, una investigación en torno al pago de comisiones por parte de la multinacional Elf-Aquitaine acabó por implicar directamente al Presidente del Consejo Constitucional, a través de una relación sentimental mantenida durante varios años con una mujer, Christine Deviers-Joncour, que recibió de dicha multinacional grandes cantidades de dinero a fin de facilitar su acceso al Ministro. Se mencionan, para justificar estos pagos, diversas actuaciones como la venta de unas fragatas francesas a Taiwan, y otras «influencias»<sup>90</sup>.

En definitiva, el Presidente del Consejo Constitucional fue procesado, su domicilio y despacho sufrieron registros policiales, fue sometido a interrogatorio en

89. Cfr. *Le Monde*, días 20, 21-22 de marzo y 17 de abril de 1999.

90. Véase *Le Monde*, 20 de marzo de 1999. Allí mismo se recoge una declaración ante el juez de la citada acusada, según la cual «entre 1989 y 1993, cuando compartía la intimidad del Ministro, habría recibido unos 66 millones de francos del grupo Elf» en forma de dinero y en otros conceptos (pago de alquileres, compras realizadas a través de tarjeta de crédito, comisiones, etc.).



varias ocasiones, sujeto a ciertas restricciones de movimientos, etc<sup>91</sup>. Todo lo cual provocó que su situación al frente del Consejo fuera cada vez más cuestionada. El problema radicaba, una vez más, en la inexistencia en el ordenamiento de procedimientos que, al margen del supuesto de renuncia voluntaria, permitieran destituir a quien, permaneciendo en su cargo, no prestaba un gran servicio a un órgano constitucional tan necesitado de *auctoritas* como el Consejo.

Ante la creciente demanda de dimisión, el interesado respondió siempre desmintiendo la veracidad de los hechos, denunciando la existencia de una «campana de calumnias», y alegando su derecho a la presunción de inocencia<sup>92</sup>. Pero, lógicamente, ello no bastaba para resolver el problema, de manera que otros poderes del Estado se vieron obligados a hacer pública su postura. Así, por ejemplo, se invocó el poder del Presidente de la República, que según el artículo 5 C. está constitucionalmente encargado de «velar por el respeto de la Constitución» y de «asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos», y que según el artículo 56 nombra al Presidente del Consejo, lo que para algunos implica que puede igualmente «poner fin a sus funciones. El Derecho Público francés es constante: cuando existe poder de nombrar, existe poder de revocar»<sup>93</sup>. Sin embargo, el Presidente Chirac se desmarcó de esta interpretación al afirmar que su responsabilidad era «el buen funcionamiento de una institución esencial de la República», añadiendo que «por el momento, este buen funcionamiento no se cuestiona»<sup>94</sup>.

Por su parte, Lionel Jospin señalaba que «como Primer Ministro, yo no puedo opinar sobre este asunto. Corresponde al Presidente y a los miembros del Consejo Constitucional, que conocen lo que puede afectar al funcionamiento del Consejo, opinar». Algunos autores llegaron incluso a sugerir un boicot por parte de los demás Consejeros, lo que impediría su funcionamiento por falta de quórum...

Tras permanecer cerca de un año en esta situación, el Consejo Constitucional hacía público un comunicado, el día 24 de marzo de 1999, según el cual «el Presidente Roland Dumas ha decidido suspender el ejercicio de sus funciones en el Consejo» a partir de dicha fecha, «y hasta que los procedimientos judiciales de que es objeto sean concluidos. Durante este período, Yves Guéna, decano de edad de

91. Acerca de todas estas actuaciones, pueden verse las sucesivas crónicas de P. AVRIL y J. GICQUEL en *Pouvoirs* (núms. 85 a 89, voz *Conseil Constitutionnel, Condition des membres*), y de D. MAUS, en la *RFDC*, núms. 35 (págs. 586 y 626) y 36 (pág. 760). En ambos casos, la posición que adoptan sus autores es clara: al margen de que los Tribunales resuelvan sobre el fondo del asunto, la situación supone un claro perjuicio para el Consejo mismo.

92. Creemos que merece la pena recoger su siguiente declaración: «Después de haber reflexionado con madurez, he considerado que quien [como yo] tiene por tarea la de hacer aplicar todos los días en el Consejo la presunción de inocencia como valor constitucional, debía aplicárselo a sí mismo. Por consiguiente, sintiéndome muy tranquilo en relación a lo que ha pasado, no tenía ninguna razón para dimitir» (*Le Figaro*, 11 de septiembre de 1998; cit. por MAUS, *loc. cit.*, n.º 36).

93. Valéry Giscard D'Estaing, en declaraciones a *Le Monde* (10 de noviembre de 1998), citadas por AVRIL y GICQUEL, «CCF», n.º 89. Como los autores de la crónica señalan, ese principio no puede ser sin embargo aceptado, dada la inamovilidad de los miembros del Consejo.

94. *Le Monde*, 16 de julio de 1998. En el mismo sentido, el propio Dumas afirmaba que «nada me obliga [a dimitir]. Nadie puede obligarme a ello. Ni siquiera el Presidente de la República» (ambas citas proceden de P. AVRIL y J. Gicquel, núms. 88 y 86, respectivamente).

los miembros del Consejo Constitucional, sustituirá al Sr. Roland Dumas en la plenitud de sus funciones, en calidad de Presidente *par interim*. En particular, presidirá las sesiones del Consejo y dispone naturalmente de voto de calidad en caso de empate. El Consejo Constitucional, reunido el 24 de marzo de 1999 bajo la presidencia de Yves Guéna, levantando acta de la situación, ha constatado que el régimen jurídico de interinidad permite a la institución continuar asegurando normalmente su misión». De esta manera se respondía –provisionalmente, y de manera que parece poco satisfactoria– al problema más urgente, que era el de la permanencia de un Presidente en esa situación. Sin embargo, la interinidad –que se mantiene al cerrar estas líneas, en julio de 1999– no parece una solución al fondo del problema, que es –una vez más– el de la inexistencia de procedimientos para exigir la responsabilidad «política» (o, simplemente, la dimisión) de ciertos titulares de altas funciones públicas en situaciones legalmente comprometidas.

### C) LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO: EL «CASO DE LA SANGRE CONTAMINADA»

Para terminar, debe mencionarse muy brevemente la resolución que, por el momento, ha puesto fin al conocido caso de la sangre contaminada, que desde 1992 ha lastrado la vida política –y constitucional– francesa. Como es sabido, el asunto surge debido al fallecimiento de varias personas, principalmente hemofílicas, infectados de SIDA a causa de transfusiones de sangre contaminada. Esta situación planteó un problema de responsabilidad al conocerse que transcurrieron algunos meses desde el momento en que los poderes públicos franceses fueron advertidos de la posibilidad de analizar la sangre, a fin de detectar la presencia del virus, y la imposición legal de tales análisis<sup>95</sup>.

Desde el punto de vista constitucional, estos hechos han producido diversas consecuencias: una, inmediata y fácilmente apreciable, es la ya mencionada reforma constitucional de julio de 1993, que tenía por objeto únicamente «separar» el régimen de responsabilidad penal del Presidente de la República y el de los miembros del Gobierno. A tal efecto, se introdujo un nuevo Título X («De la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno»: arts. 68-1 a 68-3) estableciendo un nuevo órgano, el Tribunal de Justicia de la República (*Cour de Justice de la République*), competente para exigir dicha responsabilidad penal por «los actos realizados en el ejercicio de sus funciones y calificados como crímenes o delitos [*crimes ou délits*] en el momento de su comisión». En su actuación, la Corte está vinculada

95. Los Tribunales administrativos franceses fijaron el inicio de la responsabilidad del Estado el 12 de marzo de 1985, fecha en que una subdirección de la Dirección General de Sanidad advirtió de la situación al gabinete del Ministro. Sin embargo, el decreto que obligaba a analizar la sangre fue firmado el 23 de julio, tras diversas reuniones y declaraciones por parte de los miembros del Gobierno afectados: la Ministra de Asuntos Sociales (G. Dufoix); el Secretario de Estado de Sanidad (E. Hervé) y el propio Primer Ministro, L. Fabius (los datos proceden de Michel DEGOFFE, «La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration», y de Olivier BEAUD, «Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé», ambos en la *Revue de Droit Public*, núms. 198/2 y 1997/4, respectivamente).

«por la definición de los crímenes y de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal y como resultan de la ley» (art. 68-1)<sup>96</sup>.

Esa es la vía que se inició una vez instituido el TJR y tras un fallido intento de actuar mediante el Alto Tribunal de Justicia, previa acusación por parte de ambas Cámaras parlamentarias. Así, en septiembre de 1994 los implicados fueron procesados por «complicidad en envenenamiento» (*complicité d'empoisonnement*), acusación que no prosperó. En julio de 1998, la acusación formulada era de «daños [atteintes] involuntarios a la vida o a la integridad de las personas» y de «homicidio involuntario». Finalmente, en marzo de 1999 se hizo público el veredicto del Tribunal, que absolvía a L. Fabius y G. Dufaux, mientras que E. Hervé era condenado por «homicidio involuntario», si bien el Tribunal le dispensaba del cumplimiento de la pena, considerando entre otras razones que en los quince años transcurridos desde los hechos, y cinco desde el inicio del proceso ante el TJR, los antiguos miembros del Gobierno había sido objeto de numerosas «acusaciones sobre su actuación y responsabilidad, sin que éstos hayan estado en posición de defenderse. En tal contexto, Edmund Hervé no ha podido beneficiarse totalmente de la presunción de inocencia, estando sometido, antes del juicio, a apreciaciones a menudo excesivas, como ocurre demasiado frecuentemente con otros justiciables. Por tanto, teniendo en cuenta las circunstancias, procede dispensarle de la pena...»<sup>97</sup>.

Ello plantea otra de las consecuencias resultantes de este proceso: se trata del debate doctrinal sobre la pervivencia de la noción de la responsabilidad política, básica en los regímenes parlamentarios, y su relación con la responsabilidad penal. En este sentido son particularmente incisivas las observaciones de Olivier Beaud en varios trabajos, estimando que el procedimiento seguido revela un proceso de «criminalización de la responsabilidad de los ministros», y más aún una «criminalización del derecho constitucional». En efecto, si la reforma constitucional de 1993 se dirigió a facilitar la exigencia de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno por unos hechos que, en definitiva, son consecuencia de una defectuosa organización administrativa, y en todo caso de una actuación criticable en un ámbito sobre el que eran políticamente responsables, ello se debe en gran parte a que el mecanismo típico de los regímenes parlamentarios, el de la responsabilidad estrictamente política no ha llegado a funcionar en ningún momento. De ahí que haya que recurrir, a veces de forma incluso contradictoria con principios jurídicos consagrados<sup>98</sup>, a aplicar el derecho común –penal– a hechos que

96. Este Tribunal (TJR) está compuesto por quince miembros: doce parlamentarios (elegidos entre sus miembros, seis por cada Cámara), y tres Magistrados del Tribunal Supremo (*Cour de Cassation*), uno de los cuales lo preside. «Toda persona que se considere víctima» de una conducta delictiva de un miembro del Gobierno puede denunciarlo ante una «Comisión de demandas» (*Commission des requêtes*), la cual archivará la denuncia o le dará curso, transmitiéndola a la Fiscalía ante el Supremo, para que la presente ante el TJR.

97. Texto de la decisión del Tribunal de Justicia de la República, considerando último (*Libération*, 10 de marzo de 1999). Evidentemente, tal decisión no satisfizo en absoluto a los afectados por la infección.

98. Piénsese en el artículo 68-3 de la Constitución, introducido igualmente en la reforma de 1993, según el cual «las disposiciones del presente Título son aplicables a los hechos cometidos antes de su entrada en vigor», contradiciendo así el criterio de la irretroactividad *in peius*.

sólo difícilmente son encuadrables en el mismo, por más que se relativicen principios propios del derecho penal y se acepten otros como, por ejemplo, el de la responsabilidad penal derivada de hechos cometidos por terceros<sup>99</sup>. Sin embargo, esa «facilidad» para poder actuar penalmente contra los miembros del Gobierno no llega a sus últimas y lógicas consecuencias, estableciendo la competencia de los tribunales ordinarios. Porque, en última instancia, existe la noción de que lo que se juzga no son delitos ordinarios, sino actuaciones «políticas», por lo que se mantiene un fuero especial que –sin ir más lejos, en su composición– conserva un esencial matiz político.

A pesar de las evidentes diferencias entre unos y otros casos, los ejemplos anteriormente señalados, respecto de los Presidentes de la República y del Consejo Constitucional, parecen confirmar esta visión, y la difusión de una «inquietante tendencia a... la *irresponsabilidad política de los gobernantes*»<sup>100</sup>. Ello conduce –so pena de caer en la impunidad– a buscar otras vías alternativas, y al «deslizamiento hacia la responsabilidad penal», en una deriva que difícilmente –como acredita la experiencia, y no sólo en Francia– puede alcanzar resultados satisfactorios.

99. A la vista de los informes que apuntan que «el núcleo esencial de las responsabilidades en este ámbito parece deber imputarse a las diferentes instancias administrativas, a las que en particular correspondía coordinar mejor la intervención» en campos de sus competencias respectivas, M. DEGOFRE se pregunta pertinentemente: «¿Se pueden imputar [penalmente] estos deficientes funcionamientos de los servicios de Sanidad a su jefe, sabiendo que en el proceso de decisión han intervenido miembros de su gabinete ministerial?» (*loc. cit.*, pág. 460).

100. Primero del Presidente, que hereda un rasgo propio del parlamentarismo en una Constitución que en buena parte se aleja del espíritu parlamentario; de él se propaga a los Ministros, e incluso a sus principales colaboradores, de forma que «*la irresponsabilidad del Jefe de Estado... ha absorbido progresivamente la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento*» (Olivier BEAUD, «La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la Ve République», en *RDP*, 1998, núms. 5-6, págs. 1541 y ss.; las cursivas son del autor).